

Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung

Ein Leitfaden zu
Policy Coherence for Development



Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung

Ein Leitfaden zu
Policy Coherence for Development

Der Parlamentarische Nord-Süd Dialog ist ein Projekt der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit, mit dem zentralen Ziel einer Stärkung der gesellschaftlichen und politischen Unterstützung von Entwicklungspolitik und der internationaler Zusammenarbeit.

Das Projekt ist auf drei Säulen aufgebaut:

- 1. Informationsvermittlung für Abgeordnete und MitarbeiterInnen des österreichischen Parlamentes zu entwicklungspolitischen Themen*
- 2. Stärkung der AWEPA-Sektion (Association of European Parliamentarians for Africa) im österreichischen Parlament*
- 3. Aufbau einer parlamentarischen Partnerschaft bzw. einer politischen und technischen Kooperation zwischen dem österreichischen und dem mosambikanischen Parlament*

Fragen der Politikkohärenz stellen einen der Schwerpunkte des Dialog-Projektes dar. Dabei handelt es sich um das Erkennen der Dialektik zwischen der Entwicklung im Süden und den legislativen Maßnahmen im Norden.

Diese Broschüre ist dem Thema Policy Coherence for Development (PCD) gewidmet. Sie wurde vom Projektteam mit der Unterstützung von AutorInnen aus relevanten Politik- und NRO Bereichen im Rahmen des Parlamentarischen Nord-Süd Dialoges erstellt, und richtet sich vorwiegend, wenn auch nicht ausschließlich, an österreichische Abgeordnete.

An diese Bereitstellung von Information ist auch die Hoffnung geknüpft, dass in den nächsten Jahren maßgebliche Schritte zum Fortschritt des PCD-Prozesses innerhalb des österreichischen Parlaments und bei den verantwortlichen Regierungsstellen gesetzt werden.

Juni 2008

Das Projekt Parlamentarischer Nord-Süd Dialog wird von folgenden Organisationen inhaltlich unterstützt:



HERAUSGEBER/INNEN:

Parlamentarischer Nord-Süd Dialog

*Mag.^a Nadja Schuster, Mag.^a Jutta Kepplinger, Dr.ⁱⁿ Ingrid Pranger, NR a. D. Inge Jäger
Hollergasse 2-4, 1150 Wien, Tel. +43-1-89145-343*

www.nordsued-dialog.org



AUTOR/INNEN DER BROSCHÜRE

Bernhard Hack

Evaluator und Entwicklungsexperte

Ursula Heinrich

*BMeiA, Leiterin des Referats VII.4a, Informations- und Öffentlichkeitsarbeit bezüglich
Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit*

Josef Müllner

*BMeiA, Leiter der Abteilung VII.4, Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit,
Koordination in Österreich, Information*

Michael Obrovsky

*Wissenschaftlicher Mitarbeiter der ÖFSE – Österreichische Forschungsstiftung für
Internationale Entwicklung*

Nadja Schuster

Parlamentarischer Nord-Süd Dialog

GESTALTUNG

kest – strategie, kommunikation, design. Linz | www.kest.net

*Wir bedanken uns bei allen, die uns bei der Erstellung dieser Broschüre mit ihrer
Expertise und ihrem Fachwissen unterstützt haben.*

Diese Publikation wurde mit finanzieller Unterstützung der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit erstellt. Die darin vertretenen Standpunkte geben die Ansichten der RedakteurInnen und AutorInnen wider und stellen somit nicht die offizielle Meinung der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit dar.

**Österreichische
Entwicklungszusammenarbeit**

Copyright 2008. Alle Rechte vorbehalten.

INHALT

10	Vorwort der Parlamentspräsidentin Barbara Prammer
12	Vorwort der Außenministerin Ursula Plassnik
16	KAPITEL 1 Policy Coherence for Development (PCD) – vom abstrakten Ziel zum konkreten Prozess
16	1.1. Begriffsdefinition
17	1.2. PCD versus Kohärenz
19	1.3. Verantwortung und Nutzen im PCD Prozess
20	1.4. Die Ineffizienz von Inkohärenz
21	1.5. Die Messbarkeit von PCD mittels des Commitment to Development Index (CDI)
23	1.6. Die Rolle der Entwicklungspolitik – Informations- und Sensibilisierungsarbeit sowie Kompetenzzentrum für PCD
24	1.7. Auswirkungen von Inkohärenz
36	KAPITEL 2 Policy Coherence for Development – internationale Verpflichtung zur Umsetzung
36	2.1. PCD als bedeutendes Instrument
37	2.2. Die rechtlichen Grundlagen
39	2.3. PCD in der Umsetzung
42	2.4. Fortschritte im PCD Prozess
43	2.5. Best Practises
44	2.5.1. Niederlande
45	2.5.2. Schweden
46	2.5.3. Vereinigtes Königreich

52	KAPITEL 3
	Organe und Mechanismen der österreichischen Regierung zur Umsetzung von Policy Coherence for Development
52	3.1. Rahmenbedingungen für PCD in Österreich
54	3.2. Kohärenzmechanismen
54	3.2.1. Arbeitsgruppe für den ODA-Pfad auf politischer Ebene
55	3.2.2. Interministerielle Arbeitsgruppe Kohärenz auf Beamtenebene
55	3.2.3. Kohärenz im Bereich Wirtschaft und Entwicklung
56	3.2.4. Entwicklungspolitischer Beirat
57	3.2.5. Gremium für nachhaltige Entwicklung
57	3.2.6. Ad hoc Koordinationssitzungen und informelle Kontakte
58	3.2.7. Überprüfung von Gesetzesentwürfen
58	3.2.8. Interministeriell abgestimmte Regionalprogrammplanung
58	3.2.9. Dialog mit dem Parlament
60	3.3. Übersicht über PCD relevante Instrumente und Umsetzung in Österreich
66	KAPITEL 4
	Policy Coherence for Development und das österreichische Parlament - Wie Abgeordnete PCD konkret fördern können
66	4.1. Prozessverständnis
67	4.2. Das PCD System
67	4.2.1. Legale Basis
68	4.2.2. Administrative Instrumente und Organe
69	4.2.3. Instrumente für Wissensmanagement und Evaluierung
70	4.2.4. Das idealtypische PCD System
72	4.3. Rolle der Abgeordneten
74	4.4. PCD Fahrplan in drei Etappen
74	4.4.1. Kurzfristige Maßnahmen
78	4.4.2. Mittelfristige Maßnahmen
82	4.4.3. Langfristige Maßnahmen
90	KAPITEL 5
	Zusammenfassung

ABKÜRZUNGEN

ADA	Austrian Development Agency
BMeiA	Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten
CDI	Commitment to Development Index
CDM	Clean Development Mechanism
DFID	Department for International Development (UK)
ECDPM	European Centre for Development Policy Management
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EPA	Economic Partnership Agreement
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
JI	Joint Implementation
LDCs	Least Developed Countries
MDGs	Millenium Development Goals
NRO	Nichtregierungsorganisation
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OEZA	Österreichische Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit
PCD	Policy Coherence for Development
UN(O)	United Nations (Organisation) (Vereinte Nationen)
WTO	World Trade Organisation (Welthandelsorganisation)



Sehr geehrte Frau Abgeordnete!
Sehr geehrter Herr Abgeordneter!

Nachhaltige Entwicklungszusammenarbeit ist ein zentraler Beitrag zur Armutsbekämpfung und zur Lösung weltweiter Probleme wie Hunger, Klimaänderung und Migration.

ParlamentarierInnen haben ihren BürgerInnen gegenüber daher eine große Verantwortung, einerseits die richtigen politischen Entscheidungen im Interesse von nachhaltigen Entwicklungschancen für die Menschen im Süden durch zu setzen, und andererseits einen effizienten Mitteleinsatz dafür zu garantieren. Dazu benötigen sie ausreichend Informationen, die ihnen eine differenzierte Sichtweise erlauben.

Mit dem *Parlamentarischen Nord-Süd Dialog*, der von allen Fraktionen getragen wird, versucht das österreichische Parlament, diesem Anliegen gerecht zu werden.

Anlässlich einer Veranstaltung zum Thema Politikkohärenz im österreichischen Parlament stellte sich die Frage, wie die von Seiten der EU eingeforderte *Policy Coherence for Development* (PCD), die das Einbeziehen von entwicklungspolitischen Überlegungen auf allen Ebenen, wie der Handels-, Finanz-, Landwirtschafts- und Verteidigungspolitik einfordert, im österreichischen Parlament besser realisiert werden kann.

In diesem Zusammenhang freue ich mich, dass nun eine Informationsbroschüre über PCD den österreichischen Abgeordneten die Möglichkeit bietet, sich diesem wichtigen und komplexen Thema an zu nähern.

Gleichzeitig sollten wir uns aber auch im Rahmen der österreichischen Parlamentsarbeit bemühen, geeignete Instrumente und Mechanismen zu verankern, um dieses anspruchsvolle Anliegen in die tagespolitische Realität umsetzen zu können. Dies inkludiert einen sensiblen Umgang mit Interessenskonflikten, aber auch die Bildung des Bewusstseins, dass Auswirkungen österreichischer Gesetze auf entwicklungspolitische Zielsetzungen berücksichtigt werden müssen.

Letztlich ist der Anspruch von *PCD* Ausdruck der insgesamt gestiegenen Verantwortung der Parlamente, in einer globalisierten und vernetzten Welt erfolgreich politische Antworten auf Herausforderungen zu finden, die weit über nationale Grenzen hinaus reichen. Die vorliegende Broschüre kann dazu einen wichtigen Beitrag leisten.

Mag.^a Barbara Prammer
Nationalratspräsidentin



Vorwort

Effiziente Entwicklungszusammenarbeit braucht die vereinten Kräfte aller nationalen Entscheidungsträger. Mir als Außen- und Entwicklungsministerin ist daher die Förderung der Kohärenz – der Abstimmung und Vernetzung aller entwicklungspolitischen Aktivitäten von staatlichen Stellen und Vertretern der Zivilgesellschaft – ein wichtiges Anliegen.

Das Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten setzt zu diesem Zweck eine Reihe von Werkzeugen und Mechanismen ein.

So wird das Dreijahresprogramm der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit jährlich überprüft, mit allen entwicklungspolitisch relevanten Ressorts abgestimmt, von der Bundesregierung genehmigt und dem Nationalrat zur Kenntnis gebracht.

Auch der entwicklungspolitische Beirat, gemeinsame Arbeitsgruppen mit anderen Ressorts und ein seit Jahren erfolgreich geführter intensiver Dialog mit unseren Partnern in der Zivilgesellschaft tragen zum Austausch und zur weiteren Vernetzung bei.

So können wir rasch und flexibel auf neue Herausforderungen und Schnittstellen wie die Bereiche Wirtschaft und Entwicklung oder Sicherheit und Entwicklung reagieren.

Für die erfolgreiche Zusammenarbeit mit EZA-Partnerländern ist es außerdem wichtig, dass auf der Ebene der Projektplanung und deren Durchführung auch international Kohärenz sichergestellt ist. Hier arbeiten wir eng mit anderen Gebern im Rahmen der Vereinten Nationen, der Europäischen Union und der OECD zusammen.

Jedenfalls braucht entwicklungspolitische Kohärenz aber ein ausgeprägtes Bewusstsein bei allen entwicklungspolitischen Entscheidungsträgern und in der breiten Öffentlichkeit. Dazu soll diese Broschüre einen Beitrag leisten.

Dr.ⁱⁿ Ursula Plassnik
Bundesministerin für europäische und
internationale Angelegenheiten



NEVER allow any part
body in this area



JUST GIVE?



KAPITEL 1

Policy Coherence for Development (PCD) – vom abstrakten Ziel zum konkreten Prozess

Nadja Schuster

1.1. Begriffsdefinition

Policy Coherence for Development (PCD) bedeutet, dass andere Politikbereiche die Ziele der Entwicklungspolitik – Armutsverringerung, Schutz der natürlichen Ressourcen, Friedenssicherung, Einhaltung der Menschenrechte, Demokratieentwicklung, usw. – nicht untergraben oder unmöglich machen dürfen, sondern diese Ziele unterstützen sollen.

Policy coherence for development means working to ensure that the objectives and results of a government's (or institution's) development policies are not undermined by other policies of that government (or institution), which impact on developing countries, and that these other policies support development objectives, where feasible“ (OECD 2005).

Angesichts der Vorherrschaft von Wirtschaftsinteressen liegt dieser Definition eine optimistische Einschätzung im Hinblick auf die Möglichkeit des Erreichbaren zu Grunde. Eine realistischere Definition hebt folgende Funktionen hervor:

PCD bedeutet Folgeschäden anderer Politiken auf die Entwicklung im Süden zu verhindern und Synergien zwischen unterschiedlichen Politikbereichen zu nutzen.

Die von allen Mitgliedsstaaten der UNO im Jahr 2000 gemeinsam definierten Ziele zur Armutsverringerung (*Millennium Development Goals* – MDGs) müssen dabei als oberste Priorität gelten. Spätestens seit der Erklärung der MDGs wird Entwicklungspolitik als Teil der globalen Strukturpolitik definiert und somit, zumindest theoretisch, den anderen Politikstrategien in den Bereichen Wirtschaft, Handel, Migration, Klima, usw. vorangestellt. Auch die Europäische Gemeinschaft hat sich im Maastricht Vertrag zur Gründung der Europäischen Union, Artikel 178, bereit erklärt, die Ziele der Entwicklungspolitik in anderen Politikfeldern zu berücksichtigen, die Auswirkungen auf Entwicklungsländer haben (könnten).

1.2. PCD versus Kohärenz

PCD ist nicht mit Kohärenz gleichzusetzen. Bei der Kohärenz gibt es unterschiedliche Ebenen, die Hoebink (2005, 187ffⁱⁱⁱ) folgendermaßen differenziert:

- A. **Interne Kohärenz:** innerhalb der Maßnahmen und Programme der Entwicklungspolitik sowie der Außenpolitik
- B. **Erweiterte interne Kohärenz:** zwischen den Zielen der Entwicklungs- und der Außen- und Sicherheitspolitik
- C. **Externe Kohärenz:** zwischen den Zielen und Aktivitäten der Entwicklungspolitik und anderer relevanter Politiken wie z. B. der Agrar-, Fischerei-, Außenhandels-, Industrie- und Umweltpolitik

- d. **Intereuropäische Kohärenz:** einerseits zwischen der Entwicklungspolitik der Europäischen Kommission und der Mitgliedstaaten (Donor Coherence) und andererseits zwischen der EU (Kommission und Mitgliedstaaten) und der Politik der Empfängerländer (Donor-Recipient Coherence)

PCD umfasst hingegen alle vier dieser Kohärenzdefinitionen und befindet sich somit auf einer übergeordneten Ebene. Die Schwerpunktsetzung dieser Broschüre liegt auf der „Externen Kohärenz“, da die Interessenskonflikte dort am größten sind.

Im Hinblick auf die Intereuropäische Kohärenz ist die Information am geringsten und die Koordination am schwierigsten zu bewerkstelligen. Hier gilt es künftig verstärkt Maßnahmen einzuleiten.

In Österreich herrscht die Tendenz vor, PCD mit Interner und Erweiterter interner Kohärenz gleichzusetzen, was eher dem Harmonisierungsprinzip als der PCD-Forderung gleich kommt. Hier bedarf es der Informationsvermittlung und Sensibilisierung politischer, v. a. nicht-entwicklungspolitischer EntscheidungsträgerInnen, die einen ersten wichtigen Schritt für ein politisches Strategiekonzept mit klaren Zielsetzungen und einem PCD-Aktionsplan darstellen.

Denn ohne Sensibilisierungsmaßnahmen besteht in weiterer Folge die Gefahr der Instrumentalisierung der Entwicklungspolitik für außen-, handels-, innen- oder sicherheitspolitische Interessen.

1.3. Verantwortung und Nutzen im PCD Prozess

Entwicklungspolitik alleine kann nicht für eine gerechte und nachhaltige Entwicklung verantwortlich sein. Dazu fehlen ihr die politische Durchsetzungsfähigkeit und die finanziellen Mittel. Weiters beeinflussen andere Politikbereiche die Erreichung der entwicklungspolitischen Ziele stark. PCD kann als Grundvoraussetzung betrachtet werden, um ein gerechteres globales System zu etablieren. Da PCD zur Armutsverringerung und somit zum globalen Wohlstand und zur Stabilität beiträgt, ist PCD auch im Interesse der EU und Österreichs. PCD dient der Unterstützung globaler Zielsetzungen, die in erster Linie der Armutsbevölkerung zu Gute kommen. Dadurch dass sich 189 Staaten im Rahmen der Millennium Erklärung (2000) bereit erklärt haben, die Armut bis 2015 zu halbieren, tragen sie gleichermaßen Verantwortung für eine effiziente, effektive und kohärente Umsetzung der Entwicklungsstrategien. Die schwerwiegenden Auswirkungen der hohen Rohstoffpreise, der Nahrungsmittelkrise sowie des Klimawandels sollten ausreichend „Überzeugungsarbeit“ für mehr PCD geleistet haben.

Alle politischen und wirtschaftlichen EntscheidungsträgerInnen innerhalb von Regionen, Nationen, Kontinenten und schließlich innerhalb des globalen Systems sollten das Gebot der Stunde erkennen und gemeinsam Lösungsstrategien erarbeiten, um Probleme dieser Größenordnung konstruktiv angehen zu können. Von den einzelnen Regierungen sollte erkannt werden, dass die anhaltende Forderung nach mehr PCD und nach einer bewussten politischen Steuerung der Politiken und Maßnahmen mit geeigneten Instrumenten und Organen letztlich mit den schwerwiegenden negativen Auswirkungen dieser globalen Probleme begründet werden kann.

Entwicklungspolitik kann als Initiator und Mobilisator für mehr PCD-Umsetzung gesehen werden. Jedoch ist für die Schaffung einer

globalen Partnerschaft für Entwicklung (MDG Ziel 8) gezieltes Bemühen und eine verpflichtende PCD-Agenda mit einer stärkeren Lobby unumgänglich. Dieses Engagement setzt Information und Wissen über Inkohärenzen und deren Wirkungszusammenhänge voraus, und muss von dem Leitgedanken getragen sein, dass es sich hier um geteilte Verantwortung handelt.ⁱⁱⁱ

Die EU trägt ebenso Verantwortung für ungerechte Handelsvereinbarungen (z. B. die *Economic Partnership Agreements*) wie Österreich für die 10 %-Beimischungsregelung für Agrotreibstoff bis 2010.

1.4. Die Ineffizienz von Inkohärenz

PCD ist als komplexe Aufgabe zu betrachten und als ein nie vollkommen zu erreichendes Ziel. Es ist ein Prozess im Sinne einer kontinuierlichen und progressiven Annäherung an globale Entwicklungsziele, im Sinne eines Minimierens von Zielkonflikten und eines Maximierens von Synergien mit anderen Politikbereichen.

„Rather than a goal, policy coherence should therefore be viewed as a process, where the aim is to design policies that “talk to each other”, are based on an analysis of how they interact with other policies, are kept under continuous review and adjusted to try to minimise conflicts and maximise synergies” (Mc Lean Hilker 2004, 5^{iv}).

Regierungen und andere Institutionen tragen die Kosten von Inkohärenz im Sinne eines Nicht-Ereichens von Zielen, einer Verschwendung von Ressourcen und des Verlustes politischer Glaubwürdigkeit. Auch wenn das vollkommene Erreichen von PCD nicht möglich ist, sollte stets die maximal erreichbare PCD mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen angestrebt werden.

“This approach recognises the costs of policy incoherence to governments/institutions in terms of the non-achievement of objectives, waste of resources and loss of political credibility, but allows for the fact that total coherence is unlikely, if not impossible. Instead, the aim is to make progress towards maximum coherence within the limited resources available” (Mc Lean Hilker 2004, 5^v).

Auch im Sinne der *Paris Declaration on Aid Effectiveness* hat das Argument der Effizienz und Effektivität an Bedeutung gewonnen. Die hier erwähnten Kosten, die von den Regierungen (Anm.: und schlussendlich von der Bevölkerung) getragen werden müssen, sind aber verglichen mit den Auswirkungen auf die (Armut-)Bevölkerung noch relativ gering. Von den schwerwiegenden Folgen des Klimawandels oder der Nahrungsmittelknappheit sind Millionen von Menschen betroffen, was eine Gefährdung der globalen Stabilität nach sich zieht.

1.5. Die Messbarkeit von PCD mittels des *Commitment to Development Index (CDI)*

Hinsichtlich der Kosten bzw. Ineffizienz von Inkohärenz stellt sich natürlich auch die Frage nach der Messbarkeit von PCD. Diese zu beantworten ist nicht einfach, aber es gibt einige Versuche, die Kosten oder die Dimension von PCD zu messen. Dafür werden Schätzungen über den entgangenen Nutzen für Entwicklungsländer von Lieferbindung, unzureichender Importliberalisierung oder hohen Agrarsubventionen der Industrieländer gemacht.

So haben Forschungsinstitutionen wie das *Center for Global Development* in Washington mittels des *Commitment to Development Index (CDI)* versucht, die Entwicklungsfreundlichkeit von sieben Politikbereichen in 21 Industrieländern zu messen. Dieser Index, der

die Industrieländer einer Rangordnung unterzieht, hat seit seiner Veröffentlichung erwartungsgemäß Kontroversen ausgelöst. Nichtsdestotrotz stellt der CDI nach mehrfacher Adaptierung eine neue und nützliche Methode zur Messbarkeit von PCD dar (Ashoff 2007a, 3^{vi}).

Von den 21 analysierten Industrienationen (2007) – darunter auch Japan, die USA, Frankreich, Deutschland und Italien – befindet sich Österreich mit Platz 10 im mittleren *Ranking*, während Großbritannien ein wenig besser abschneidet (Platz 9) und Schweden auf Platz 3 rangiert. Die Niederlande erreichen die höchste Bewertung.

Österreich wird vom *Center for Global Development* für seine Migrationspolitik (vorwiegend aufgrund der hohen Einwanderungszahlen) und die relativ hohe Verpflichtung bei der Umsetzung von Umwelt- und Klimazielen gelobt. Kritik erhält es für schlechte Geberpraktiken, fehlende entwicklungsfördernde Investitionen in Partnerländern und die unzureichende Verbreitung von neuen Technologien. Großbritannien hätte angesichts der hohen Quote bei Entwicklungsgeldern und Investitionen und auch aufgrund der entwicklungsfreundlichen Umweltpolitik besser abschneiden können, allerdings fallen hier die Waffenexporte an nicht-demokratische Regierungen negativ ins Gewicht.

Die Schwierigkeit PCD in seiner Komplexität zu erfassen, zeigt sich am norwegischen Beispiel. Norwegen erreichte 2005 den ersten Rang. Dieser war vorwiegend auf die hohen Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit zurück zu führen, denn die norwegische Importpolitik, die zu den protektionistischsten unter den Geberländern zählt, fiel negativ ins Gewicht.

Auch wenn derartige Indizes von einigen ExpertInnen als diskussionswürdig betrachtet werden, wird dennoch das Ausmaß von Inkohärenz sichtbarer. Forschung und Wissenschaft sind daher gefordert, verstärkt

in die Weiterentwicklung solcher Messinstrumente zu investieren bzw. neue zu schaffen, um der Multidimensionalität und Komplexität von PCD besser Rechnung tragen zu können.

1.6. Die Rolle der Entwicklungspolitik – Informations- und Sensibilisierungsarbeit sowie Kompetenzzentrum für PCD

Obwohl PCD als übergeordnete Aufgabe eines politischen Systems betrachtet werden muss, ist es in erster Linie die Aufgabe der AkteurInnen der Entwicklungspolitik andere Ressorts zu informieren, die Umsetzung von Kohärenz einzufordern und Umsetzungsmodelle anzubieten.

Neben der Rolle der Anwaltschaft, sollten sich die Entwicklungspolitik bzw. die dafür zuständigen Regierungsstellen und Entwicklungsagenturen als Kompetenzzentren für PCD etablieren, um die komplexen Wirkungszusammenhänge analysieren und erklären zu können.

Entwicklungspolitik muss, um kompetenter und glaubwürdiger zu werden, auch anderen Politikbereichen Lösungsvorschläge anbieten, die dann als Grundlage für die Konsensfindung in Verhandlungen mit anderen Ressorts dienen können.

Das britische *Department for International Development* (DFID) war beispielsweise imstande, seine Kompetenz in Sachen internationaler Handelspolitik derartig zu erweitern, dass es eine eigene Abteilung für internationale Handelsfragen bilden konnten, die 20 MitarbeiterInnen umfasst. Dadurch war DFID in der Lage, profunde Analysen durchzuführen und wurde von den Handels-, Industrie- und dem Landwirtschaftsministerien u. a. als kompetenter beratender Ansprechpartner wahrgenommen (vgl. Ashoff 2007b, 5^{vii}).

Das veränderte Rollenverständnis von DFID wird in einer internen Evaluierung wie folgt beschrieben:

„ ... shift from a position of largely unsuccessful lobbying on behalf of developing countries to more of a capacity-building role within government.” (Pedley 2002, vii^{viii})

Idealerweise sollte PCD in jedem PCD relevanten Ministerium als übergeordnetes Prinzip definiert sein und die Politikstrategien in einem partizipativen Verfahren der Konsensbildung aufeinander abgestimmt werden. Verantwortliche und operationelle Strukturen im jeweiligen Ministerium sowie auf interministerieller Ebene sollten ebenso klar bestimmt sein.

1.7. Auswirkungen von Inkohärenz

Die möglichen Auswirkungen von österreichischer oder europäischer Politik, in der bestehende Zielkonflikte nicht aufgelöst bzw. entwicklungspolitische Zielsetzungen außer Acht gelassen werden, lassen sich anhand von ausgewählten Beispielen darstellen.

» Exportkreditförderung durch die Österreichische Kontrollbank

Der Ilisu-Staudamm in der Türkei zählt zu den umstrittensten Staudammprojekten der Gegenwart. Die Kredithaftungen, die Exportkredit-Agenturen aus der Schweiz, Deutschland und Österreich für das 1,2 Milliarden Euro teure Projekt übernommen haben, sind aufgrund der potentiell negativen politischen, gesellschaftlich-sozialen, wirtschaftlichen und umweltrelevanten Auswirkungen fragwürdig. Zwar sind die Garantien an die Einhaltung von 150 Auflagen der

Weltbank bezüglich Menschenrechten, Umwelt- und Kulturgüterschutz gebunden, bislang hatte die Nichteinhaltung der Mehrzahl dieser Auflagen seitens der Türkei aber keine Auswirkungen auf die Durchführung des Projekts.

Seit Jahren gibt es heftige Proteste von den Betroffenen, sowie von nationalen und internationalen Umwelt- und Menschenrechtsorganisationen gegen den Bau des Staudamms. Diese kritisieren, dass durch das Projekt 200 historische Kulturstätten überflutet, über 54.000 Personen unter unzureichenden Vorkehrungen enteignet und umgesiedelt, Ökosysteme auf über 400 km Flusstrecke zerstört, und das Potential von Wasserkonflikten mit dem Irak und Syrien erhöht werden.

Darüber hinaus besteht die Gefahr, die Konfliktsituation in dieser Region zwischen türkischem Militär und der kurdischen Arbeiterpartei PKK zu verstärken (vgl. Breuss 2007, 7^{ix}). Erfahrungen aus ähnlichen Groß- bzw. Umsiedlungsprojekten zeigen, dass die Menschen oft ihre Existenzgrundlagen verlieren, wenn sie aus ihren Arbeits- und Lebenswelten herausgerissen werden.

Die neu zur Verfügung gestellten Wohnhäuser sind meistens weit vom ursprünglichen Umfeld entfernt und es mangelt häufig an Wasser, bebaubarem Land, Schulen und Arbeitsplätzen (vgl. Schuster, Fritsche 2006, 19^{*}).

Deshalb besteht die Gefahr, dass einige dieser zwangsumgesiedelten Menschen in umliegende Großstädte abwandern, wo sie sich vorwiegend in Slums niederlassen. Während Männer eher Chancen haben, als Tagelöhner zu arbeiten, sind erfahrungsgemäß manche Frauen, die in ihren Dörfern als Subsistenzbäuerinnen sozialen Status genossen, zum Betteln und zur Prostitution gezwungen, um ihr Überleben zu sichern.

Eine Überflutung des Oberlaufs des Tigris hätte gravierende Auswirkungen auf das kulturelle Erbe dieser Region, in der sich einige der ältesten Kulturstätten (bis zu 12.000 Jahre alt) der Erde befinden, die durch den Bau des Staudamms unzugänglich gemacht würden.

Das aufgestaute Wasser soll einerseits zu Bewässerungszwecken, und andererseits zur Stromproduktion genutzt werden. Diese soll knapp über drei Prozent der Gesamtenergieerzeugung der Türkei betragen. Die KritikerInnen des Projekts weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass eine Modernisierung des nationalen Stromnetzes effektiver und nachhaltiger wäre. Weiters machen sie auf den Umstand aufmerksam, dass eine Expansion der Landwirtschaft durch verstärkte Bewässerung nicht zielführend sei, da diese unter Erosion und versalzten Böden zu leiden hat.

Aus entwicklungspolitischer Sicht wirft dieses Projekt zahlreiche Fragen und Problemkreise auf, die u. a. mit einer ökologischen Beeinträchtigung von Naturräumen, der existentiellen Bedrohung von mehreren Tausenden Menschen, der Zerstörung von unschätzbaren Kulturgütern, der fehlenden Partizipation der Betroffenen in Entscheidungsprozessen, oder dem nicht konfliktensensitiven Umgang in einer politisch fragilen Region zusammenhängen. Dem letztgenannten Punkt ist hinzuzufügen, dass es kein Abkommen mit Syrien und dem Irak zur Wasserfrage gibt, obwohl beide Länder auf das Wasser des Tigris angewiesen sind.

Eine Kreditgarantie der Österreichischen Kontrollbank kann aufgrund der fehlenden Berücksichtigung dieser entwicklungspolitischen Parameter, deren Auswirkungen die Lebenssituation der Menschen in der Region langfristig beeinträchtigen, als Beispiel für Inkohärenz gewertet werden.

» Klimapolitik: *Clean Development Mechanism* und *Joint Implementation*

Obwohl Österreich international häufig für seine hohe Verpflichtung bei der Einhaltung von Umwelt- und Klimazielen gelobt wird, so ist die Erreichung des Kyoto-Ziels kurzfristig dennoch nicht zu erwarten. 1997 wurden im japanischen Kyoto von den 38 Industriestaaten der Klimakonvention Reduktionsziele für die wichtigsten Treibhausgase vereinbart. Seit der Ratifizierung des Kyoto-Protokolls ist dieses Ziel völkerrechtlich verbindlich. Innerhalb der EU hat sich Österreich verpflichtet, 13 % seiner Treibhausgasemissionen gegenüber dem Ausgangswert von 1990 bis zur Periode 2008 bis 2012 zu vermindern.

Das Kyoto-Protokoll sieht sogenannte flexible Mechanismen vor, mittels derer die Unterzeichnerstaaten ihre Ziele erreichen können, ohne die CO₂-Emissionen im eigenen Land zu reduzieren. Neben dem Handel mit Emissionszertifikaten sind das die Instrumente des *Clean Development Mechanism* (CDM) und der *Joint Implementation* (JI).

Der CDM erlaubt es Industriestaaten, die sich zu einer Treibhausgasreduktion verpflichtet haben, alternativ zu Reduktionen im eigenen Land in emissionsreduzierende Projekte in Entwicklungsländern zu investieren. Eine Auflage besteht darin, dass diese Emissionsreduktion ohne das Entwicklungsprojekt nicht erzielt worden wäre. Der Transfer von neuester Technologie ist dabei ein angestrebter Nebeneffekt.

Bei einer JI kann ein Staat des Annex-B des Kyoto Protokolls durch die Umsetzung emissionsmindernder Maßnahmen in einem anderen Annex-B-Land zusätzliche Emissionsrechte für die heimische Schadstoffproduktion erwerben. Der grundlegende Gedanke in

diesem Mechanismus ist der generelle globale Emissionsabbau, unabhängig vom Standort. Die jeweilige Emissionsminderung wird nur dem Investorland gutgeschrieben. Bis April 2008 wurden seitens Österreichs 15 JI-Projekte und 37 CDM-Projekte abgeschlossen (u. a. Deponiegasprojekte, Windparks, Wasserkraftwerke, Biomasseprojekte). Bislang wurde keines dieser Projekte in einem Schwerpunktland der OEZA durchgeführt.

Wollte man die wertvollen Investitionen und technischen *Know-how* Transfers dieser Projekte im Sinne einer kohärenten Politik mit den Zielen der Österreichischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit (OEZA) in Einklang bringen, so müsste man die regionalen Schwerpunkte der OEZA auch in diesem Programm berücksichtigen. Dadurch könnten Synergien mit anderen EZA-Projekten, beispielsweise im Bereich der Landwirtschaft, genutzt werden. Auf diese Weise könnten die CDM und JI-Projekte zu einem integrativen ökologisch, sozial und wirtschaftlich nachhaltigen Entwicklungskonzept beitragen.

- » Landwirtschaftspolitik: Umsetzung der Verpflichtungen im Rahmen der Doha Development Agenda der Welthandelsorganisation (WTO)

Um sich den MDGs anzunähern, hat der Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen am 23. Mai 2005 einige ehrgeizige Ziele im Agrarbereich beschlossen und in den *PCD Commitments* festgelegt:

- a. Die EU wird versuchen, den Grad der Handelsverzerrungen im Zusammenhang mit ihren Agrarsubventionen möglichst gering zu halten und die Entwicklung der Landwirtschaft in den Entwicklungsländern zu erleichtern.

- b. Die EU setzt sich verstärkt für ein entwicklungsfreundliches und nachhaltiges Ergebnis der Entwicklungsrunde von Doha und den Wirtschaftspartnerschaften zwischen der EU und den Afrika-Karibik-Pazifik Staaten ein. Weiters ist die EU darum bemüht, ihr Allgemeines Präferenzsystem im Hinblick auf die wirksame Erhöhung der Exporte der Entwicklungsländer in die EU zu verbessern. Ferner sollen die Auswirkungen der Handelspolitik künftig stärker in die Entwicklungsstrategien miteinbezogen werden. Falls notwendig, soll den Entwicklungsländern auch bei der Durchführung nationaler Reformen geholfen werden.
- c. Verbesserter Zugang zu Rohstoffen, um auf einer „fairen Basis“ konkurrieren zu können. Exportzölle und Exportrestriktionen, die Handelspartner nutzen, um ihre eigene Rohstoffversorgung zu sichern, sollen gänzlich abgeschafft werden.

Angesichts der Tatsache, dass die Landwirtschaft in vielen Entwicklungsländern Hauptbeschäftigungsquelle der Bevölkerung ist und einen großen Teil der jeweiligen Bruttoinlandsprodukte ausmacht, zählt die Agrarwirtschaft zu den sensibelsten Bereichen des Welthandels. Zur Bekämpfung von Hunger und Armut bedarf es einer Orientierung der Agrarpolitiken am Modell der „Ernährungssouverintät“ und einer bäuerlichen Produktion von Grundnahrungsmitteln vorrangig für den regionalen Markt statt für den Weltmarkt.

Die bestehenden Liberalisierungen der Welthandelsorganisation (WTO) gefährden jedoch die kleinstrukturierten Landwirtschaften. Nachdem die Vorgängerrunden in Doha (2001), Cancún (2003) und Genf (2004) scheiterten, brachten die WTO-Ministerkonferenzen in Hongkong (2005) und in Genf (2008) zumindest Fortschritte. So sollen beispielsweise 32 von 49 Least Developed Countries (LDCs) zoll- und quotenfreien Zugang ihrer Produkte zu den Märkten der

Industrie- und Schwellenländer erhalten. Diese Regelung gilt ab 2008 und betrifft 97 % der Exportgüter. In Genf kündigten sowohl die Vereinigten Staaten als auch die EU an, die Agrarzölle um mehr als 50 % und die Agrarsubventionen um jeweils ca. 70 % zu senken. Die Verhandlungen in Genf sind jedoch letztendlich gescheitert und es kam zu keinen Einigungen zwischen den verhandelnden Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern.

Die Grundproblematik der bestehenden und vorgeschlagenen Vereinbarungen ist jene, dass ein erweiterter Marktzugang meist nur den exportorientierten Unternehmen in Entwicklungsländern, nicht aber den Klein- und Mittelbetrieben zu Gute kommt, da diese mit den Preisen und den Marketingstrategien der Großkonzerne nicht konkurrieren können. Insofern wird oben genannter Forderung nicht nachgekommen und der entwicklungspolitische Eckpfeiler einer ökologisch nachhaltigen Landwirtschaft, die eine Nahrungsmittelsicherheit für die Bevölkerung gewährleistet, wird vernachlässigt. Zudem sind nach wie vor keine verbindlichen Sozial-, Menschenrechts- und Umweltstandards in den Handelsbestimmungen definiert.

» Agrotreibstoffe

Die Agrotreibstoff-Thematik ist vieldimensional und komplex, und ein Eingehen auf alle einzelnen Aspekte würde den Rahmen dieses Beispiels sprengen. Es soll im Folgenden lediglich ein Einblick in die Thematik im Hinblick auf PCD gewonnen und einige der Auswirkungen auf Entwicklungsziele aufgezeigt werden.

Agrotreibstoffe, also aus Pflanzen gewonnene Treibstoffe, haben teils heftige internationale Diskussion ausgelöst. Dennoch verfolgen viele Staaten eine Politik der Erhöhung der Verwendung von Agro-

treibstoffen, vor allem mit dem Hinweis auf den Klimaschutz und eine geringere Abhängigkeit von importiertem und teurem Rohöl. Auch die EU strebt die Erhöhung der Beimischungsziele für Agrotreibstoffe von 10 % bis 2020 an.

Zahlreiche Studien von verschiedenen Organisationen und Institutionen weisen auf die potentiell negativen Folgen der Agrotreibstoffproduktion hin. Hier werden unter anderem der Verlust von Biodiversität durch den Anbau von Monokulturen zur Gewinnung von Agrotreibstoffen, die Abholzung von Regenwaldflächen zum Anbau von Soja-, Zuckerrohr- oder Palmölplantagen, oder die Existenzgefährdung von KleinbäuerInnen durch den Verlust von Ackerflächen genannt. Ein weiterer brisanter Problemkreis ist die Verknappung und Verteuerung von Nahrungsmitteln, die sich aktuell weltweit niederschlägt, und wovon vor allem die armen Bevölkerungsschichten in den Entwicklungsländern in ihrer physischen Existenz betroffen sind. Aus menschenrechtlicher Sicht muss an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass nationale Regierungen und die EU mit der Erhöhung der Beimischungsziele für Agrotreibstoffe mitverantwortlich für die Verletzung des Rechts auf Nahrung und des MDG 1 gemacht werden können.

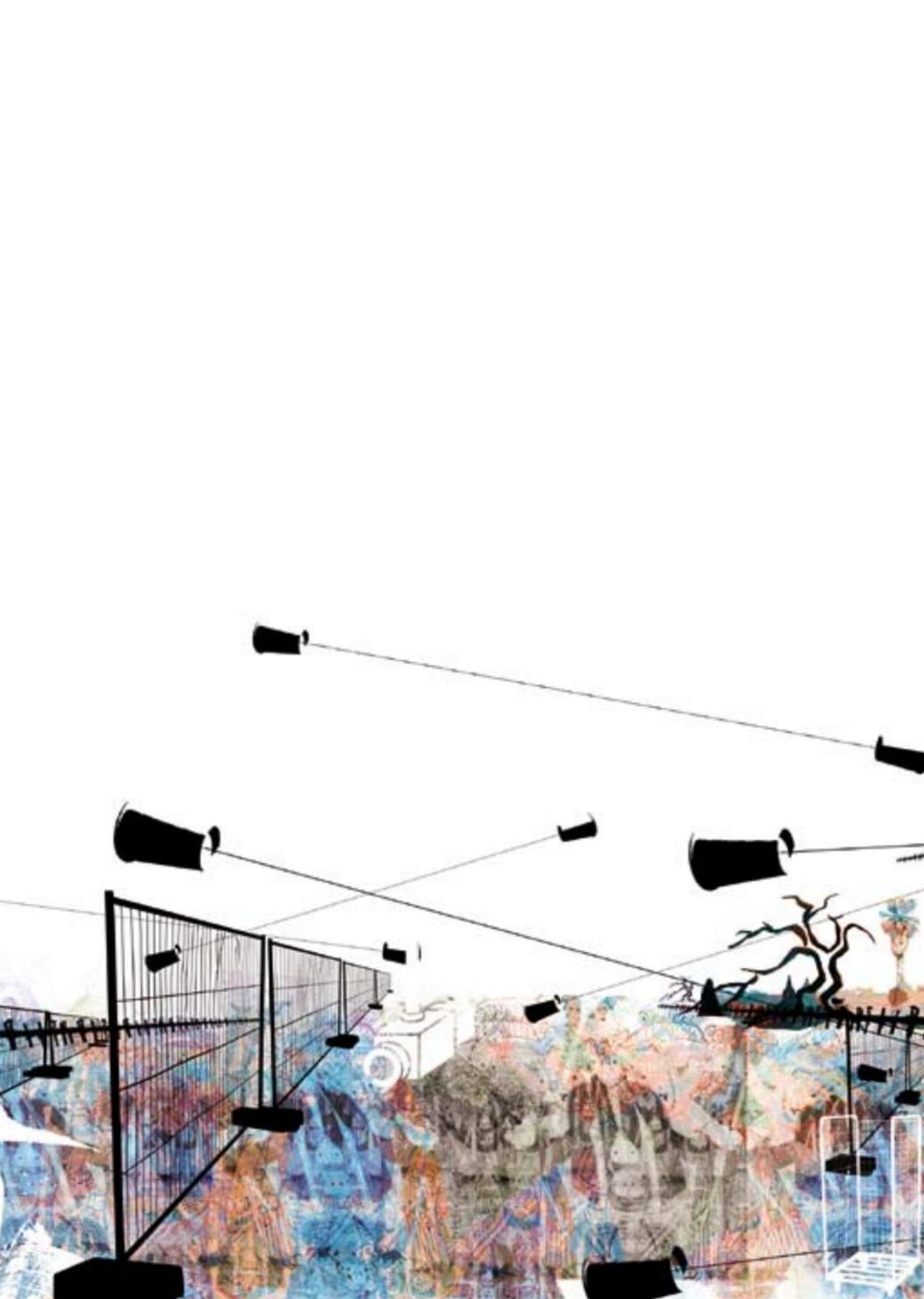
Keinesfalls kann jedoch die Agrotreibstoffproduktion allein für die Nahrungsmittelknappheit in verschiedenen Regionen der Welt verantwortlich gemacht werden, denn in diesem Zusammenhang müssen sicherlich auch Klimaänderungen, Naturkatastrophen, Börsenspekulationen sowie ungerechte Verteilungssysteme berücksichtigt werden.

Jedoch selbst aus energie- und klimapolitischer Sicht werden die positiven Effekte von Agrotreibstoffen bereits hinterfragt, denn beim Anbau der jeweiligen Getreidesorten wird bei der Düngung Lachgas freigesetzt, das um ein Vielfaches treibhauswirksamer ist

als CO₂. Ebenfalls negativ wirken sich teils lange Transportwege von den Anbauflächen zu den VerbraucherInnen aus (z. B. von Brasilien in die EU).

Ein wie von der EU geplanter massiver Ausbau der Agrotreibstoffproduktion unter den derzeitigen technischen Möglichkeiten und globalen Wirtschaftsstrukturen ist demnach weder sozial, noch ökologisch oder wirtschaftlich nachhaltig. Dies bedeutet nicht, dass die Produktion eingestellt werden muss, sondern dass pflanzliche Treibstoffe ökologisch produziert sowie regional und innerhalb der Landwirtschaft (z. B. für Traktoren) eingesetzt werden sollten. Dadurch soll die Auslandsabhängigkeit bei Energie in diesem Sektor bis zu einem gewissen Grad reduziert, lange Transportwege vermieden und der Nahrungsmittelknappheit entgegengesteuert werden. Weiters könnten verstärkt Abfälle wie altes Speiseöl, Tierexkremate oder Biogas aus Kläranlagen für die Treibstoffproduktion eingesetzt werden, da diese Art der Gewinnung bisher eindeutig positive Bewertungen erhielt.

- i OECD (2005): Policy Coherence for Development: Promoting Institutional Good Practice, The Development Dimension, Paris
- ii Hoebink, Paul (2005): Coherence and Development Policy: An autopsy with some European examples, in: Österreichische Forschungsstiftung für Entwicklungshilfe (Hg.): Österreichische Entwicklungspolitik 2004, ‚EU-Entwicklungspolitik Quo vadis?‘ Wien, 37–50
- iii Schweden hat dies bereits erkannt und ein Grundsatzdokument „Shared Responsibilities“ erarbeitet, für dessen Ausarbeitung zahlreiche Treffen und Diskussionen mit anderen Ministerien und Regierungsstellen stattfanden (siehe: Preparation of the 2007 EU Report on Policy Coherence for Development: Questionnaire).
- iv McLean Hilker, Lindsey (2004) “A comparative analysis of institutional mechanisms to promote policy coherence for development. Case study synthesis: The European Community, United States and Japan.” Paper prepared for the OECD policy workshop Institutional Approaches to Policy Coherence for Development, 18–19 May, Paris
- v siehe iv
- vi Ashoff, Guido (2007a): Entwicklungspolitischer Kohärenzanspruch an andere Politiken, in: Aus Politik und Zeitgeschehen, Nr. 48 / 26.11.2007, Quelle: <http://www.bundestag.de/dasparlament/2007/48/beilage/003.html>, Zugriff am 27.06.08
- vii Ashoff, Guido (2007b): Ansätze zur Verbesserung der Kohärenz zwischen Entwicklungspolitik und anderen Politiken: Referenzrahmen und vergleichende Erfahrungen in der EU, Thesenpapier für das Seminar “Politikkohärenz – vom entwicklungspolitischen Anspruch hin zu Umsetzungsstrategien. Mögliche Instrumente für die Umsetzung von Politikkohärenz in Österreich, Wien, 19. November 2007
- viii Pedley, D. (2002): Changes in Strategic Influence – DFIDs Contribution to Trade Policy, DFID Evaluation Department
- ix Breuss, Nonno (2007): Illisu hat System. Reformbedarf der österreichischen Exportförderung. ECA-Watch
- x Schuster, Nadja; Fritsche, Andrea (2006): Linking Humanitarian Aid, Reconstruction and Development Cooperation. Sociological Consultation & Development-oriented Reconstruction Aid within the Context of a Permanent Housing Project in Post-Tsunami Sri Lanka. Austrian North-South Institute of Development Cooperation, City of Vienna, Vienna





RESTRICTED

KAPITEL 2

Policy Coherence for Development – internationale Verpflichtung zur Umsetzung

Michael Obrovsky

2.1. PCD als bedeutendes Instrument

In den Politik- und Strategiepapieren der AkteurInnen der internationalen Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit ist der Begriff der *Policy Coherence for Development* (PCD) spätestens seit der Frage nach der Umsetzung der *Millennium Development Goals* (MDGs) zu einem zentralen Schlüssel einer effektiven Entwicklungszusammenarbeit erklärt worden. Die Erneuerung und Bestätigung der Zusagen für mehr finanzielle Mittel in der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen der Vorbereitung des UN-Gipfels für Entwicklungsfinanzierung in Monterrey 2002, sowie des MDG-Gipfels 2005, und die „Pariser Erklärung“ im Jahr 2005 haben dazu geführt, dass sich die Meinung durchgesetzt hat, dass diese Mittel nicht nur effektiver eingesetzt, sondern die Wirkung der EZA durch Synergien aus anderen Politikbereichen unterstützt werden muss, damit die MDGs bis 2015 erreicht werden können.

PCD ist daher kein abstraktes, theoretisches Konzept, sondern ein zentrales entwicklungspolitisches Instrument, dessen konkrete Um-

setzung die Glaubwürdigkeit der Geberländer im Rahmen der Entwicklungspolitik auf die Probe stellt.

PCD ist eine internationale Verpflichtung, die in zahlreichen Gesetzen, Regelungen, Beschlüssen und Dokumenten festgehalten wurde. Eine Verpflichtung, der die einzelnen Länder in der Umsetzung ihrer Entwicklungspolitik auch nachkommen müssen, wenn sie diese gemeinsamen Ziele unterstützen und umsetzen wollen. Die Glaubwürdigkeit der Entwicklungspolitik der Geberländer hängt daher auch wesentlich von der Bereitschaft deren Regierungen ab, geeignete Bedingungen für die Umsetzung von PCD zu schaffen.

Vor allem die Mitgliedsländer der Europäischen Union haben mit ihrer Kohärenzverpflichtung im Rahmen des Ratsbeschlusses vom Mai 2005 (Kommission der EG 2005a)ⁱ und mit der Berücksichtigung von PCD im Europäischen Konsens (Europäisches Parlament 2005)ⁱⁱ die Erwartungen an eine neue holistische Politik im Dienste der Entwicklung geweckt. Die Europäische Union spielte bei der Verankerung von PCD bereits 1992 eine Vorreiterrolle, die bis heute eine wichtige Referenz in der internationalen Diskussion darstellt.

2.2. Die rechtlichen Grundlagen

Die rechtliche Grundlage für die gemeinsame Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedsstaaten bildet der „Maastricht Vertrag“ von 1992 zur Schaffung der Europäischen Union.ⁱⁱⁱ Der Vertrag formuliert im Titel XVII Entwicklungszusammenarbeit als allgemeine Zielsetzungen der Entwicklungspolitik und legt generelle Prinzipien für die Entwicklungspolitik der EU und ihrer Mitgliedstaaten fest, die als die drei „Ks“ zusammengefasst werden können.

- » Der Artikel 130u [Vertrag von Nizza, Artikel 177] (**Komplementarität**) legt fest, dass die Entwicklungspolitik der Gemeinschaft eine Ergänzung der entsprechenden Politiken der Mitgliedsstaaten darstellt. Als gemeinsame Zielsetzungen werden gleichrangig festgehalten ...
 - » die nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Entwicklungsländer, insbesondere der am meisten benachteiligten Entwicklungsländer,
 - » die harmonische, schrittweise Eingliederung der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft, und
 - » die Bekämpfung der Armut in den Entwicklungsländern.

- » Der Artikel 130v [Nizza 178] (**Kohärenz**) verpflichtet die Gemeinschaft die Ziele des Artikels 130u bei den von ihr verfolgten Politiken, welche die Entwicklungsländer berühren könnten, zu berücksichtigen.

- » In den Artikeln 130x [Nizza 180] und 130y [Nizza 181] wird die **Koordinierung** der Entwicklungszusammenarbeit der Gemeinschaft mit der der Mitgliedstaaten, sowie die Abstimmung der Hilfsprogramme und der Politiken auch mit internationalen Organisationen vereinbart.

Im Reformvertrag über eine Verfassung für Europa (Vertrag von Lissabon 2008)^{iv}, der vor allem auch die Erweiterung der EU auf 25 Mitgliedstaaten auf der institutionellen Ebene berücksichtigen sollte, findet man im Teil III („Über die Arbeitsweise der Union“), im V Teil („Über das Auswärtige Handeln der Union“), im Titel III („Zusammenarbeit mit Drittländern und Humanitäre Hilfe“), Kapitel 1 („Ent-

wicklungszusammenarbeit“), Artikel 208 die bereits bekannte Formulierung zur Kohärenz der EU-Entwicklungspolitik.

„Bei der Durchführung politischer Maßnahmen, die sich auf die Entwicklungsländer auswirken können, trägt die Union den Zielen der Entwicklungszusammenarbeit Rechnung.“^v

Auch wenn der Verfassungsentwurf von der Bevölkerung der Niederlande und Frankreichs und in weiterer Folge der Vertrag von Lissabon von der Bevölkerung Irlands abgelehnt wurden, und dieser daher nicht wie vorgesehen mit Beginn 2009 in Kraft treten kann, so zeigt sich doch, dass die EU bei der Weiterentwicklung ihrer Verfassung weiterhin am Kohärenzanspruch festhält. PCD ist dennoch Bestandteil des gültigen EU-Vertrages von Nizza, der von den Mitgliedsländern umzusetzen ist.

2.3. PCD in der Umsetzung

PCD ist eine europäische Idee, die als Vision in verschiedenen Ratsbeschlüssen zur Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit immer wieder bekräftigt wurde. Die gemeinsame Umsetzung auf der Ebene des Rats, der Mitgliedstaaten und der Kommission wurde aber erst ab 2005 vorangetrieben. Dies zeigt sich insbesondere an der prominenten Berücksichtigung des Themas PCD in den wichtigen Grundsatzdokumenten der EU-Entwicklungspolitik.

Im Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik (Europäisches Parlament 2005), der eine gemeinsame Vision für das Handeln der EU im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit sowohl auf der Ebene der Mitgliedstaaten als auch auf Gemeinschaftsebene darstellt, wird PCD bereits in den gemeinsamen Zielsetzungen (Absatz 9) verankert.

„Wir bekräftigen unsere Zusage, für Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung einzutreten, indem wir gewährleisten, dass die EU die Ziele der Entwicklungszusammenarbeit in all ihren Politikfeldern, die die Entwicklungsländer berühren können, berücksichtigt und dass ihre jeweilige Politik die Entwicklungsziele fördert.“^{vi}

Die EU drückt insbesondere ihr Entschlossenheit aus, „Maßnahmen zur Förderung der Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung zu ergreifen“ und betont dass sie „die Verfahren, Instrumente und Mechanismen der Politikkohärenz ... auf allen Ebenen ausbauen, für angemessene Ressourcen sorgen und bewährte Vorgehensweisen zur Förderung dieser Ziele übernehmen wird.“

Die Grundlage für die Integration des PCD-Anliegens in den Europäischen Konsens stellt eine Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und an den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss vom April 2005 dar, in der zur Beschleunigung des Prozesses zur Verwirklichung der MDGs PCD als wesentlicher Faktor beschrieben wird (Kommission 2005b, 134).^{vii}

Der Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen (23. Mai 2005) hat die ehrgeizigen Zielsetzungen zur beschleunigten Umsetzung der MDGs beschlossen und Prioritätsbereiche – so genannte „Kohärenzverpflichtungen der EU im Interesse der Entwicklungspolitik“ – festgelegt, bei denen Synergieeffekte für die Entwicklungspolitik zu erwarten sind. Die Festlegung von allgemeinen Zielsetzungen in den einzelnen Bereichen bildet eine klare Orientierung für die EU-Politiken.

Die zwölf Themenbereiche sind:

1. Handel
2. Umwelt
3. Klimawandel
4. Sicherheit
5. Landwirtschaft
6. Fischerei
7. Soziale Dimension der Globalisierung
8. Migration
9. Wissenschaft und Forschung
10. Informationsgesellschaft
11. Transport
12. Energie

Vorschläge für die Umsetzung der politischen Verpflichtungen der EU in die Praxis werden in den PCD-Mitteilungen der Kommission für jeden einzelnen Bereich angeführt, wobei die einzelnen Maßnahmen sich unterschiedlich stark an den jeweiligen wirtschaftspolitischen Interessen bzw. an den Grundprinzipien der EU ausrichten. Die Grundprinzipien des freien Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs werden per se als Beitrag zur Armutsminderung und zur Erreichung der MDGs angesehen und im Kontext der Kohärenzverpflichtungen nicht in Frage gestellt.

Als treibende Kräfte für die Umsetzung von PCD setzen sich neben der EU-Kommission auch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und die UN-Organisationen ein. Die OECD hat PCD in ihrer Politik und ihren *Guidelines* integriert, überprüft in den *Peer Reviews* der Geberländer die PCD-Anstrengungen und bietet im Rahmen des *OECD Development Centers* zahlreiche PCD-Studien an. Auch die UN-Einrichtungen betonen in

ihren Dokumenten die wichtige Rolle von PCD vor allem bei der Erreichung der MDGs. Beide Ebenen können allerdings nur an ihre Mitglieder appellieren und Empfehlungen zur Umsetzung aussprechen.

2.4. Fortschritte im PCD Prozess

Um die Fortschritte bei den Kohärenzverpflichtungen der EU im Zusammenhang mit den MDGs überprüfen zu können, schlug die Kommission in den PCD-Mitteilungen vor, einen EU-Bericht über PCD bis zur nächsten internationalen Überprüfung der MDGs zu erstellen. Der Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen vom 10./11. April 2006 – unter österreichischem Vorsitz – hat die Schlussfolgerungen zur Wirksamkeit der EU-Entwicklungspolitik angenommen und die Kommission beauftragt, ein Arbeitsprogramm 2006 - 2007 zu PCD bis Juni 2006 zur Beschlussfassung durch den Rat zu erarbeiten.^{viii}

Beim Rat für allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen vom 16./17. Oktober 2006 in Luxemburg hat erstmals eine gemeinsame Arbeitsgruppe bestehend aus den Entwicklungs- sowie den HandelsministerInnen beschlossen, bis 2010 jährlich 2 Mrd Euro für Aktivitäten im Rahmen von „*Aid for Trade*“ bereitzustellen. Mit dieser Initiative sollen die Fähigkeiten der Entwicklungsländer unterstützt werden, die Vorteile, die aus den neuen Handelsabkommen und aus der Globalisierung resultieren, zu nutzen.

Dies wird im Rahmen des Rates als ein erster gemeinsamer Schritt der Bereiche Handel und Entwicklung zu einer kohärenteren EU-Politik gegenüber den Entwicklungsländern gesehen. Zudem hat der Rat Schlussfolgerungen betreffend der Berücksichtigung entwicklungspolitischer Aspekte bei der Entscheidungsfindung angenommen.

Dabei bleibt das wichtigste Gremium zur Gewährleistung von PCD der Ausschuss der ständigen VertreterInnen im EU-Ministerrat. Jeder Vorsitz soll sicherstellen, dass Entwicklungsaspekte „in allen Phasen der Entscheidungsfindung bei allen politischen Fragestellungen ... in vollem Umfang berücksichtigt werden“ (Rat der Europäischen Union 2006b).^{ix}

Beim Ratstreffen für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen vom 19./20. November 2007^x hat der Rat in seinen Schlussfolgerungen die Stärkung der PCD-Bemühungen bekräftigt, und hat die Integration von Entwicklungsfragen in den Beschlussfassungsprozess des Rates zugesagt.

Der erste PCD-Fortschrittsbericht 2007^{xi}, in dem die Ergebnisse bei der Umsetzung der PCD Bemühungen in den 12 Themenbereichen analysiert wurden, wurde begrüßt und sein Zustandekommen als wichtiger Beitrag zur Öffentlichkeitsarbeit im Bereich PCD sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene anerkannt. Obwohl in einigen Themenfeldern durchaus erste Umsetzungsschritte festgehalten werden können, stellt die Kommission fest, dass die Mehrzahl der Mitgliedsstaaten erst am Anfang des Umsetzungsprozesses stehen.

2.5. Best Practises

Einige Mitgliedsländer der EU haben in der PCD-Umsetzung bereits verschiedene erfolgreiche Schritte gesetzt, die exemplarisch angeführt werden können. Die hier dargestellten Maßnahmen konzentrieren sich einerseits auf das konkrete politische Commitment und andererseits auf die Einrichtung gesetzlicher, struktureller und administrativer Rahmenbedingungen, um PCD zu unterstützen.

2.5.1. Niederlande^{xii}

Da Entwicklungspolitik von einem/r eigenen MinisterIn im Rahmen des Außenministeriums auf Regierungsebene verfolgt und eingebracht wird, hat Entwicklungspolitik – im Vergleich mit anderen EU-Mitgliedsländern – einen besonderen Stellenwert innerhalb der Regierung. Obwohl PCD in den Niederlanden nicht gesetzlich verankert ist, haben die Niederlande bereits im Jahr 2002 im für Entwicklungspolitik zuständigen Außenministerium in der Generaldirektion für internationale Kooperation eine eigene Abteilung eingerichtet, die PCD mit anderen beteiligten Ministerien abstimmt und als wichtige Agenda verfolgt. Die PCD-Abteilung besteht aus sechs MitarbeiterInnen, die ihre Arbeit vor allem auf die EU-Ebene konzentrieren. Die PCD-Abteilung vertritt auch die entwicklungspolitischen Interessen innerhalb der gemeinsamen Koordinierungsmechanismen der niederländischen EU-Politik (*Working Group for the Assessment of New Commission Proposals*).

Dabei überprüft und bewertet die PCD-Abteilung auch alle EU-Kommissionsvorlagen im Hinblick auf die Berücksichtigung entwicklungspolitischer Zielsetzungen und im Hinblick auf die Auswirkungen auf Entwicklungsländer. Bei der Vorbereitung der Sitzungen des Ausschusses der ständigen VertreterInnen sowie beim interministeriellen Rat für Handelspolitik ist die PCD-Abteilung involviert. Sie nimmt ebenso eine proaktive Rolle bei der Erarbeitung von PCD Dossiers ein, indem sie im Rahmen von interministeriellen Projekt-Teams zu bestimmten PCD-relevanten Themenstellungen kurz- und mittelfristig ergebnisorientierte Positionen und Strategien erarbeitet. Sie versteht sich als treibende Kraft sowie als „*Focal Point*“ für PCD sowohl in den Niederlanden als auch auf EU-Ebene.

Ein stärkeres Bewusstsein sowie ein höheres *Commitment* für PCD bei anderen Ministerien und *Stakeholdern* konnte durch die Erarbei-

tung eines gemeinsamen Fortschrittsberichtes zu PCD, der an das Parlament gesandt wurde, sowie durch die Publikation eines zweijährlich erscheinenden Berichts über die Fortschritte bei der Erreichung der MDG 7 (Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit) und MDG 8 (Aufbau einer weltweiten Partnerschaft für Entwicklung) Zielsetzungen initiiert werden. In den Niederlanden wurde somit durch die PCD-Abteilung im Außenministerium und ihre Involvierung in nationale politische Entscheidungsfindungsprozesse eine Methode interministerieller Zusammenarbeit eingerichtet, die die Berücksichtigung entwicklungspolitischer Zielsetzungen in allen Politikbereichen fördert.

2.5.2. Schweden ^{xiii}

Das schwedische Parlament hat im Jahr 2003 ein neues entwicklungspolitisches Grundsatzdokument beschlossen („*Swedens Policy for Global Development*“), das PCD ins Zentrum der gesamten Politik Schwedens stellt und damit alle Politikbereiche verpflichtet, zu einer gerechten und nachhaltigen Entwicklung in der Welt beizutragen.

Der schwedische PCD-Ansatz geht somit über die Entwicklungspolitik hinaus und beauftragt alle Ministerien, entwicklungspolitische Zielsetzungen in ihrer Politikformulierung ausreichend zu berücksichtigen. PCD wird aus dem Kontext der Entwicklungspolitik und der Entwicklungszusammenarbeit herausgelöst und als ganzheitliche politische Anforderung verstanden.

Die entwicklungspolitischen Zielsetzungen ersetzen nicht die Ziele der anderen Politikbereiche, sondern sind von den jeweiligen Politikbereichen problemlösungsorientiert zu integrieren. Der Vorteil des Ansatzes besteht zweifelsfrei darin, dass das Abwägen von Interessenskonflikten sowie die Umsetzung von geeigneten PCD-

Maßnahmen nicht an der Entwicklungspolitik hängen bleiben, sondern eine gemeinsame Regierungsverantwortung darstellen.

Das Ministerium für auswärtige Angelegenheiten, Abteilung für Entwicklungspolitik, nimmt eine koordinierende, beratende und unterstützende Funktion wahr und steht als Prozess begleitende Institution zur Verfügung. Ein jährlicher Bericht aller Ministerien an das Parlament über die Fortschritte bei der Umsetzung von PCD dient der Transparenz und Überprüfung und soll die gemeinsame PCD-Arbeit sicherstellen.

Die PCD-Maßnahmen konzentrieren sich auf fünf Bereiche (Umwelt, Handel, Landwirtschaft, Migration und Sicherheit). Die Instrumente und Verfahren zur Umsetzung von PCD wurden nicht eigens geschaffen, sondern Schweden greift auf vorhandene Mechanismen und Koordinations- und Konsultationsverfahren erfolgreicher Politikgestaltung zurück. Für die oben genannten fünf Themenbereiche konnten ausreichend administrative Ressourcen, Kompetenz und Wissen zur Bearbeitung des Politikfeldes PCD auf schwedischer als auch auf EU-Ebene eingerichtet werden.

2.5.3. Vereinigtes Königreich ^{xiv}

Die Bedeutung von verschiedenen PCD-relevanten Themenbereichen wie Handel, Klimawandel und Migration wurden in den Strategie- und Politikpapieren (*UK Governments White Papers on International Development*) des *Department for International Development* (DFID) seit 1997 festgehalten, sodass die politische Grundlage für PCD abgeleitet werden kann. Eine gesetzliche Grundlage ist de facto nicht vorhanden, sie wird aber aus dem „*International Development (Reporting and Transparency) Act 2006*“ hergeleitet, da dieses Gesetz die Berichterstattung des/r MinisterIn an das Parlament über die Auswirkungen

von Projekten und Programmen öffentlicher Stellen auf nachhaltige Entwicklung und auf Armutsminderung einfordert. DFID hat daher auch den Bericht über eine Reihe von PCD Agenden in seinen Jahresbericht 2007 inkludiert.

Verschiedene Vereinbarungen über gemeinsame Zielsetzungen öffentlicher Einrichtungen in den Bereichen Handel, Sicherheit und Konfliktprävention wurden gemeinsam mit DFID getroffen. Weiters gibt es einige Einrichtungen und Netzwerke, die die Förderung von PCD in spezifischen Bereichen zum Ziel haben (z. B. *Office of Climate Change, The Post Conflict Reconstruction Unit*).

Im Mai 2005 wurde die *UK Sustainable Development Strategy* publiziert, die als Basis für die jeweiligen Ministerien dient, konkrete Aktionspläne zu entwerfen. Bei der Vorbereitung der Strategie konnten entwicklungspolitische Ansätze eingebracht werden, sodass beim Formulierungsprozess sowie bei der Überwachung der Fortschritte der Aktionspläne entwicklungspolitische Zielsetzungen berücksichtigt werden konnten.

Das Vereinigte Königreich hat keine eigene PCD-Abteilung eingerichtet, sondern verfolgt dieses Ziel auf der Ebene des Kabinetts des/r PremierministerIn, im DFID und im EU-Ressort. Generell lässt sich ein hohes politisches PCD-Commitment bei den involvierten Ministerien festhalten, das durch unterschiedliche formale und informelle Koordinationsmechanismen unterstützt wird.

- i Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005a): Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und an den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss. Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung. Beschleunigung des Prozesses zur Verwirklichung der Millennium-Entwicklungsziele, KOM (2005) 134 endgültig, Brüssel
- ii Europäisches Parlament/Europäischer Rat/Europäische Kommission (2005): Gemeinsame Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission zur Entwicklungspolitik der Europäischen Union: „Der Europäische Konsens“ (2006; C46/01);
Quelle: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/oj/2006/c_046/c_04620060224de00010019.pdf (Stand 29.7.2008)
- iii Vertrag von Maastricht über die Europäische Union;
Quelle: http://europa.eu/scadplus/treaties/maastricht_de.htm (Stand 29.7.2008)
- iv Konsolidierte Fassung des Vertrages von Lissabon (2008):
Quelle: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:DE:HTML> (Stand 29.7.2008)
- v siehe iv, S.141
- vi Europäisches Parlament 2006, C46/2
- vii Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005b):
Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und an den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss. Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung. Beschleunigung des Prozesses zur Verwirklichung der Millennium-Entwicklungsziele, KOM (2005) 134, Brüssel;
Quelle: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0134:FIN:DE:PDF> (Stand 29.7.2008)
- viii Rat der Europäischen Union (2006a): 2723. Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, Luxemburg, 10.-11. April 2006, Mitteilung an die Presse, 7939/06 (Presse 95), Luxemburg
- ix Rat der Europäischen Union (2006b): 2756. Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, Luxemburg, 16.-17. Oktober 2006, Mitteilung an die Presse, 13340/06 (Presse 265), Luxemburg
- x Council of the European Union (2007):
Council Conclusions on policy coherence for development, 2831st External Relations Council meeting Brussels, 19.-20. November 2007, Brüssel

- xi Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007): Arbeitspapier der Kommission. Bericht der EU über die Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung KOM (2007) 545 endgültig.
Quelle: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0545:FIN:DE:PDF> (Stand 29.7.2008)
- xii Informationen dazu siehe:
http://www.minbuza.nl/en/themes,poverity-reduction/coherence/policy_coherence_for_development.html
<http://www.minbuza.nl/binaries/en-pdf/pcd-questionnaire-nederland-final.pdf> (Stand 28.7.2008)
- xiii Informationen dazu siehe:
<http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/07/01/68/3e990ee4.pdf> <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/02/45/20/c4527821.pdf> (Stand 28.7.2008)
- xiv Informationen dazu siehe:
<http://www.dfid.gov.uk/mdg/aid-effectiveness/policy-coherence.asp> (Stand 28.7.2008)



SO!JA?



KAPITEL 3

Organe und Mechanismen der österreichischen Regierung zur Umsetzung von Policy Coherence for Development

Josef Müllner und Ursula Heinrich

3.1. Rahmenbedingungen für PCD in Österreich

Die Umsetzung von PCD ist Österreich sowohl auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene ein Anliegen. Das wirkungsvollste Instrument zur Koordinierung von PCD auf Regierungsebene ist das Dreijahresprogramm des Bundesministeriums für europäische und internationale Angelegenheiten (BMeiA), das mit allen relevanten österreichischen Ministerien abzustimmen ist, wobei das Bundesministerium für Finanzen hier eine besondere Rolle einnimmt.

Das jeweils aktuelle Dreijahresprogramm wird dem Ministerrat vorgelegt und ist, sobald es von diesem angenommen wurde, dem Nationalrat zu übermitteln. Das Dreijahresprogramm 2006-2008 enthielt erstmals ein spezifisches Kapitel zu Politikkohärenz.

Kohärenzagenda (seit 2005):

- » Verfolg eines gesamt-österreichischen *Official Development Assistance* (ODA) Ansatzes
- » Prioritätensetzung
- » Strategievorgaben zu ausgewählten Themen

Die gesamte Regionalprogrammplanung sowie die thematischen Strategien (OEZA Leitlinienprozess) werden ab 2008 zunehmend interministeriell koordiniert.

Im September 2007 wurde erstmals ein zweijährlicher EU-Bericht zu PCD veröffentlicht. Österreich steigt beim *Ranking* im Vergleich der EU-Mitgliedstaaten relativ gut aus. Die rechtliche Verankerung im Entwicklungszusammenarbeitsgesetz, das separate Kohärenzkapitel im Dreijahresprogramm, sowie die thematischen Koordinierungsstrukturen wurden gewürdigt. Letztgenannte beziehen sich auf folgende Organe und Mechanismen:

- A. Arbeitsgruppe für den ODA-Pfad auf politischer Ebene
- B. Arbeitsgruppe Kohärenz auf Beamtenebene mit Sub-Formationen wie „Post-Kyoto“ oder „Sicherheit und Entwicklung“
- C. Kohärenz im Bereich Wirtschaft und Entwicklung
- D. Entwicklungspolitischer Beirat
- E. Gremium für Nachhaltige Entwicklung

- f. Überprüfung von Gesetzesentwürfen
- g. Ad hoc Koordinationssitzungen und informelle Kontakte
- h. Interministeriell abgestimmte Regionalprogrammplanung
- i. Dialog mit dem Parlament

Stärkerer Impact kann durch die Bündelung des Einsatzes verschiedener Instrumente erzielt werden.

3.2. Kohärenzmechanismen

Die folgende Darstellung beschäftigt sich mit den in Österreich greifenden Kohärenzmechanismen im Detail.

3.2.1. Arbeitsgruppe für den ODA-Pfad auf politischer Ebene

Mit dem Ministerratsbeschluss vom 2. Mai 2007 betraute die Bundesregierung die beiden Staatssekretäre im Bundesministerium für Finanzen und im BMeiA, Dr. Christoph Matznetter und Dr. Hans Winkler, mit der Entwicklung eines nationalen ODA-Fahrplanes, um sicherzustellen, dass Österreich seine internationale Verpflichtung, die ODA bis zum Jahr 2010 auf 0,51 % des Bruttonationaleinkommens anzuheben, erfüllt.

Diese Arbeitsgruppe hat sich in einer Reihe von Sitzungen intensiv mit den qualitativen und quantitativen Aspekten der Erhöhung der österreichischen ODA auseinandergesetzt und in ihre bisherigen Beratungen auch sämtliche andere Ressorts miteinbezogen.

3.2.2. Interministerielle Arbeitsgruppe Kohärenz auf Beamtenebene

Regelmäßige Konsultationen auf Beamtenebene dienen der Abstimmung mit den anderen Bundesministerien. Die interministerielle Arbeitsgruppe wurde erstmals am 6. April 2005 einberufen.

Schwerpunktthemen, die gemäß dem Dreijahresprogramm in diesem Rahmen behandelt werden, sind Umwelt und Entwicklung, Ernährungssicherheit und Wissenschaftskooperation. Im Sinne der Interdependenz zwischen Sicherheit und Entwicklung nimmt auch die im Rahmen der Unterarbeitsgruppe „Sicherheit und Entwicklung“ stattfindende Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Landesverteidigung eine wichtige Rolle ein. Weitere aktuelle Themen umfassen die Novellierung des Entwicklungshelfergesetzes, *Aid for Trade*, Kultur und Entwicklung sowie die Österreichische Entwicklungsbank.

Die drei Schwerpunktthemen werden interministeriell koordiniert und idealerweise gemeinsam in den Ministerrat eingebracht (Instrument: Strategischer Leitfaden).

3.2.3. Kohärenz im Bereich Wirtschaft und Entwicklung

Über die Koordination der verschiedenen AkteurInnen hinaus, gilt es in diesem Bereich eine geeignete Balance zwischen den konfliktären Zielen der nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung der Partnerländer einerseits, und der österreichischen Außenwirtschaft andererseits, zu finden. Die laufende Identifizierung von „Schnittmengen“ zwischen der OEZA und der österreichischen Außenwirtschaft ist der Schlüssel zum Erfolg. Die Plattform Wirtschaft & Entwicklung dient dem regelmäßigen Informationsaustausch, dem Aufbau von Informationsnetzwerken und der Nutzung von Synergien. Als Informationsforum hat

sich die Plattform bisher bewährt, als Planungsinstrument könnte sie noch aufgewertet werden.

Gemeinsam mit der OEZA bilden die Bundesministerien für Finanzen und für Wirtschaft und Arbeit, das Lebensministerium, das Bundeskanzleramt, die Wirtschaftskammer Österreich, die Austria Wirtschaftsservice GmbH, die Österreichische Kontrollbank, sowie die Entwicklungsbank den Kern dieser Plattform.

Eine weitere wichtige Kohärenzschiene ist durch die gemeinsame Vertretung von OEZA und WirtschaftsvertreterInnen in den Ausschüssen bzw. Gremien einschlägiger Instrumente des Bereichs Wirtschaft & Entwicklung gegeben. Exemplarisch angeführt seien hier das Exportfinanzierungskomitee für die *Soft Loans* der Österreichische Kontrollbank oder – ganz aktuell – das neu geschaffene Gremium Wirtschaft und Entwicklung bei der Entwicklungsbank, die sowohl der entwicklungspolitischen Beratung als auch der Begutachtung konkreter Projektansuchen dient.

PCD wird auch auf der Ebene konkreter Aktivitäten gelebt. Erwähnenswert sind in diesem Zusammenhang gemeinsame Wirtschaftsmissionen der Österreichischen Entwicklungsagentur (ADA) und der Wirtschaftskammer in OEZA-Schwerpunktländer in den Jahren 2006 und 2007 sowie gemeinsame Veranstaltungen der ADA, Wirtschaftskammer und des Bundesministeriums für Finanzen in Österreich sowohl für österreichische WirtschaftsvertreterInnen, als auch solche aus den OEZA-Partnerländern.

3.2.4. Entwicklungspolitischer Beirat

Der Beirat ist ein weiteres wichtiges Instrument der Beratung und Koordination. Gemäß EZA-Gesetz § 21(2) besteht der Beirat aus

sachkundigen Personen auf dem Gebiet der Entwicklungspolitik und ist mindestens zweimal jährlich einzuberufen. Im entwicklungspolitischen Beirat sind ExpertInnen aus dem akademischen Bereich, aus der Verwaltung sowie VertreterInnen der Zivilgesellschaft in Form entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen (NRO) vertreten.

Der Beirat beschäftigt sich mit aktuellen, ressortübergreifenden Themen. So kam es beispielsweise im Jahr 2007 zu einer eingehenden Diskussion zum Thema Globale Öffentliche Güter.

3.2.5. Gremium für nachhaltige Entwicklung

In den Jahren 2001/2002 entstand die österreichische Nachhaltigkeitsstrategie, an deren Entwicklung mehrere Ressorts, Interessensvertretungen und VertreterInnen der Bundesländer mitgewirkt haben. Federführend war das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft.

Um die Umsetzung dieser Strategie voranzutreiben, wurde von der Bundesregierung das „Komitee Nachhaltiges Österreich“ eingesetzt, dem auch das BMeiA angehört. Beratung und Unterstützung erfährt das Komitee vom Forum Nachhaltiges Österreich und dem Österreichischen Rat für Nachhaltige Entwicklung, in dem das BMeiA ebenfalls vertreten ist.

3.2.6. Ad hoc Koordinationssitzungen und informelle Kontakte

Informelle Kontakte finden laufend statt. Ad hoc Koordinationssitzungen wurden z. B. im Jahr 2006 zur Diskussion über die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs) und im Folgejahr zur *Aid for*

Trade-Thematik einberufen. Darüber hinaus werden sämtliche relevanten AkteurInnen in Leitlinien- und Strategiediskussionen eingebunden.

3.2.7. Überprüfung von Gesetzesentwürfen

Das BMeiA ist in die Begutachtung sämtlicher Gesetzesentwürfe mit möglichem entwicklungspolitischen Bezug auf Bundesebene eingebunden. Auch das im Ministerrat geltende Einstimmigkeitsprinzip trägt wesentlich zu einer kohärenten Politik der Bundesregierung bei.

3.2.8. Interministeriell abgestimmte Regionalprogrammplanung

Stärkere Wirkung kann durch die Bündelung des Einsatzes verschiedener Instrumente erzielt werden.

3.2.9. Dialog mit dem Parlament

Um eine gerechte und nachhaltige Entwicklung zu erreichen, ist ein Zusammenwirken aller gesellschaftlichen Kräfte erforderlich. Dem Parlament kommt eine wesentliche Rolle bei der Aufrechterhaltung des politischen Willens zur Entwicklungszusammenarbeit zu.

Engagierte NROs und eine aktive Zivilgesellschaft sind wichtig, um die Entwicklungszusammenarbeit voranzutreiben.

Der Dialog mit dem Parlament ist daher von großer Bedeutung für die OEZA und wird u. a. auch durch gemeinsame Besuche in OEZA-Schwerpunktländern weitergeführt. Das österreichische Parlament ist durch öffentliche Enqueten und andere Veranstaltungen aktiv.

Am 19. November 2007 beschäftigte sich das Parlament in einer vom „Parlamentarischen Nord-Süd Dialog“ – in Kooperation mit dem BMeiA – organisierten Veranstaltung mit dem Thema PCD. Seitens des Vertreters des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik, Guido Ashoff, wurde Österreich ein gutes Zeugnis ausgestellt. Etliche Abgeordnete wiesen jedoch auf Defizite hin; es gelte ihrer Meinung nach vor allem, die existierenden Gremien verstärkt und systematisch im Sinne eines „proaktiven Kohärenzmanagements“ zu nutzen. Zuletzt fand am 23. März 2008 ein Informationsgespräch zur Umsetzung von Politikkohärenz in Österreich auf Einladung des „Parlamentarischen Nord-Süd Dialogs“ und der Vorsitzenden des entwicklungspolitischen Unterausschusses, Petra Bayr, statt.

Um die Einbindung der Zivilgesellschaft zu garantieren, findet regelmäßig, mehrmals jährlich, der so genannten „Strukturierte Dialog“ zwischen OEZA, BMeiA und den entwicklungspolitischen NROs auf verschiedenen Arbeitsebenen statt. Regelmäßige Dialoge sollen einen regen Informations- und Erfahrungsaustausch gewährleisten. Als Richtlinie für die strategische Gestaltung der Zusammenarbeit mit NROs dient die OEZA-Leitlinie zur NRO-Kooperation.

3.3. Übersicht über PCD relevante Instrumente und Umsetzung in Österreich

Die folgende Matrix der Aktivitäten im Bereich Politikkohärenz dient zur anschaulichen Darstellung der Thematik.

PCD- MECHANISMEN	INSTITUTIONELLE UMSETZUNG UND INSTRUMENTE
	<ul style="list-style-type: none">» ODA-Pfad-Arbeitsgruppe auf politischer Ebene» Arbeitsgruppe Kohärenz auf Beamtenebene» Ad hoc-Koordinationsitzungen (z. B. 2006 EPA-Diskussion, 2007 Diskussion zu <i>Aid for Trade</i>)» Informelle Kontakte (laufend)» Dialog mit dem Parlament einschließlich gemeinsamer Besuche in Schwerpunktländern» Strukturierter Dialog mit den NROs» Entwicklungspolitischer Beirat (z. B. 2007 Diskussion zu Globale Öffentliche Güter)» Plattform „Wirtschaft & Entwicklung“ einschließlich gemeinsamer Wirtschaftsmissionen in OEZA-Schwerpunktländern (z. B. 2007 Kenia/ Uganda, Äthiopien, Mosambik, Nicaragua)» Österreichische Entwicklungsbank: Gremium „Wirtschaft und Entwicklung“» Österreichische Kontrollbank: Exportfinanzierungskomitee für <i>Soft Loans</i>» Abgestimmte Programmplanung für Schwerpunktländer (ab April 2008 anlaufend)

Strategieebene/ Themen

- Dreijahresprogramm**
- Kohärenzkapitel im Dreijahresprogramm wird seit 2006 geführt
- „Kohärenzagenda“:
- » Verfolg eines gesamt-österreichischen ODA-Ansatzes
 - » Prozess der Prioritätensetzung innerhalb der Kohärenzthemen
 - » Jeweiliges Kapitel legt zu ausgewählten Themen Vorgehen mit allen ODA-AkteurInnen fest

Dossiers

Zielsetzungen / Verfahren

- Gender (insbesondere Frauen in Friedensprozessen)**
- » Aktionsplan der österreichischen Bundesregierung zur Implementierung der Sicherheitsratsresolution der Vereinten Nationen 1325/2000
 - » Evaluierung (2008 erster Bericht der Frau Bundesministerin zur Umsetzung geplant)

- Umwelt und Entwicklung**
- » Strategischer Leitfaden für Umwelt und Entwicklung (unter Einbeziehung aller Ressorts; gemeinsame Einbringung mit dem Lebensministerium 2008 geplant)
 - » Mitgestaltung auf allen multilateralen Ebenen
 - » zahlreiche Veranstaltungen in Österreich

- Sicherheit und Entwicklung**
- » OEZA Leitlinien zu Menschenrechten, Konfliktprävention und Regierungsführung 2006
 - » EU-Ebene: Gemeinsame Positionen mit dem Bundesministerium für Landesverteidigung
 - » OECD-Ebene: Mitarbeit an Arbeitsgruppen des *Development Assistance Committee (Govnet, DAC Network on Conflict, Peace and Development Cooperation - CPDC)*

Wirtschaft und Entwicklung	<ul style="list-style-type: none"> » OEZA Leitlinie in Vorbereitung » Mittelfristige Strategie für die Schwerpunktregion Südosteuropa im Entstehen » Kapitel im Dreijahresprogramm zu <i>Aid for Trade</i> (2007) » EU-Ebene: laufende Art 133- und Ausschuss der ständigen VertreterInnen-Koordination » gemeinsame Finanzierung von Projekten in Schwerpunktländern (ADA/Österreichische Kontrollbank Gemeinschaftsprojekt in Burkina Faso/Segenal; ESMAP – <i>Energy Sector Management Assistance Programm</i> – Bundesministerium für Finanzen/ADA/ Weltbank Kooperation
Thematische Clusterbildung (Energie, Bildung, Klein- und Mittelbetriebe, Medizin)	Umsetzung des Regierungsprogramms, wie im Dreijahresprogramm 2007-2009 festgelegt, in Abstimmung mit Fachressorts
Novellierung des Entwicklungshelfer-Gesetzes	<ul style="list-style-type: none"> » Bundesministerium für Soziales und Konsumentenschutz in Sachfragen federführend, BMeiA Einbringer » Einbindung der NRO
OEZA Leitlinien (in Kraft)	<p>Die Erarbeitung der OEZA Leitlinien erfolgt in Abstimmung mit sämtlichen betroffenen ODA-AkteurInnen:</p> <ul style="list-style-type: none"> » Energie » <i>Gender</i> » Gute Regierungsführung » Humanitäre Hilfe » Konfliktprävention » Menschenrechte » NRO Kooperation





NO! AH?

KAPITEL 4

Policy Coherence for Development und das österreichische Parlament – Wie Abgeordnete PCD konkret fördern können

Bernhard Hack und Nadja Schuster

4.1. Prozessverständnis

PCD ist nicht als Zielvorgabe zu verstehen, sondern als Prozess, der versucht, Politiken aufeinander abzustimmen. Aufbauend auf einer Analyse der gegenseitigen Beeinflussung verschiedener Politikfelder und auf regelmäßigen PCD-Fortschrittsberichten sollen Anpassungen vorgenommen werden können, um Konflikte zu minimieren und Synergien zu maximieren.

Mit diesem Zugang werden einerseits die negativen Auswirkungen von Inkohärenz für Regierungen und Institutionen in der Form von verfehlten Zielen, falsch eingesetzten Ressourcen und Verlust von politischer Glaubwürdigkeit anerkannt. Andererseits wird eingestanden, dass eine vollständige Erreichung von PCD unwahrscheinlich, wenn nicht sogar unmöglich ist. Stattdessen wird darauf abgezielt, Fortschritte in Richtung größtmöglicher PCD-Umsetzung zu machen, mit den begrenzten Mitteln, die zur Verfügung stehen (Mc Lean Hilker

2004, 5ⁱ). Die Grundlage dieses Prozesses ist die Fähigkeit aller Beteiligten voneinander zu lernen, und Kompromisse finden zu wollen mit dem Ziel der Einhaltung globaler und nationaler Entwicklungsziele.

4.2. Das PCD System

Mit dem Prozessverständnis von PCD wird auch deutlich, dass die AkteurInnen, die sich um mehr Kohärenz bemühen, in einem System agieren. Dieses System stützt sich auf ein Netzwerk von zivilgesellschaftlichen und medialen VertreterInnen, AkademikerInnen und Forschungseinrichtungen. Für die erfolgreiche Umsetzung und ein funktionierendes nachhaltiges PCD System bedarf es dreierlei Arten von Instrumenten, die ineinander greifen müssen und die sich gegenseitig unterstützen (ECDPM 2007, 32ⁱⁱ).

4.2.1. Legale Basis

Österreich nimmt hier im Vergleich zu anderen EU-Staaten eine Vorreiterrolle ein, denn der politische Auftrag von PCD ist gesetzlich verankert. Gemäß § 1 des EZA Gesetzes sind „Ziele und Prinzipien der österreichischen Entwicklungspolitik in allen Politikbereichen zu berücksichtigen, welche Entwicklungsländer berühren.“

Die Zuständigkeit für die Sicherstellung entwicklungspolitischer Koordination obliegt gemäß § 22 leg cit. der Ressortleitung im Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BMeiA 2007ⁱⁱⁱ).

4.2.2. Administrative Instrumente und Organe

Interministerielle Arbeitsgruppen, eine auf PCD spezialisierte Abteilung oder auch ein/e StaatssekretärIn für Entwicklung und PCD gehören zu den möglichen Umsetzungsinstrumenten auf administrativer und institutioneller Ebene. In Österreich nennt das BMeiA folgende Instrumente, die derzeit mit PCD befasst sind:

- A. Arbeitsgruppe für den ODA-Pfad auf politischer Ebene
- B. Arbeitsgruppe Kohärenz auf Beamtenebene mit Sub-Formationen wie „Post-Kyoto“ oder „Sicherheit und Entwicklung“
- C. Kohärenz im Bereich Wirtschaft und Entwicklung
- D. Entwicklungspolitischer Beirat
- E. Gremium für Nachhaltige Entwicklung
- F. Überprüfung von Gesetzesentwürfen
- G. Ad hoc Koordinationssitzungen und informelle Kontakte
- H. Interministeriell abgestimmte Regionalprogrammplanung
- I. Dialog mit dem Parlament

4.2.3. Instrumente für Wissensmanagement und Evaluierung

Kapazitäten für Analyse und Informationsarbeit sind notwendig, um politische Strategien auch wirklich auf Fakten zu stellen. Dazu gehören regelmäßige Evaluierungen von PCD Bemühungen. Diese dritte Dimension der Kohärenzarbeit wird oft vernachlässigt, ist aber von fundamentaler Bedeutung, um einen Lernprozess zu ermöglichen.

Hier wird oft an der falschen Stelle gespart. Wenn nicht genügend in analytische Kapazitäten investiert wird, verkürzt sich die PCD Diskussion auf die meistbekanntesten Fälle von Inkohärenz. Weniger augenscheinliche Fälle, wo die negative Wirkung von Inkohärenz noch nicht erkannt wurde, werden dann vernachlässigt und Effizienz und Effektivität leiden weiterhin.

Eine zentrale Verortung von relevanter Kompetenz, etwa in einer PCD-Abteilung, ist notwendig, um der Interdependenz des Themas Rechnung zu tragen. Durch fortlaufende Evaluierungen und Arbeit an Wirkungsanalysen wird an dieser Stelle Wissen angesammelt und in das PCD Lernsystem eingespeist.

Der Lernprozess sollte damit beginnen, dass auf bisherige Erfahrungen und *Best-Practices* auf internationaler und EU-Ebene zurückgegriffen wird. Insbesondere angesichts der Multidimensionalität und Komplexität von PCD ist diese internationale Vernetzung von unschätzbarem Wert. Für den Wissens- und Informationsaustausch könnte auf EU-Ebene verstärkt das *Communication & Information Resource Centre Administrator* genutzt werden.

4.2.4. Das idealtypische PCD System

Ein idealtypisches PCD System besteht aus einem Steuerungsinstrument, beispielsweise einer interministeriellen Koordinierungsgruppe, deren Arbeit von einem Wissensmechanismus unterstützt wird, etwa in einer PCD-Abteilung im zuständigen Ministerium oder in einer Entwicklungsagentur. In dieser Abteilung werden Fälle von Inkohärenzen analysiert, Lösungsvorschläge erarbeitet und gegebenenfalls die Umsetzungsinstrumente adaptiert. Der Modus Operandi und die Autorität des Koordinierungsorgans leiten sich von der gesetzlichen Verankerung des PCD Auftrages ab.

Darüber hinaus legen die Mitglieder der Regierung dem Parlament gegenüber regelmäßig Rechenschaft ab und pflegen Medienkontakte, um der Öffentlichkeit gegenüber Transparenz zu garantieren. Die interministerielle Arbeitsgruppe erfüllt zumindest zwei Hauptaufgaben, die zentral für die Umsetzung von Kohärenz sind:

- » Kohärenz stärken, und
- » Widersprüche und Fälle von Inkohärenzen aufdecken und Lösungsmöglichkeiten vorschlagen.

PCD Bemühungen werden regelmäßig evaluiert, damit ein Prozess stattfinden kann, der es allen Beteiligten erlaubt, voneinander zu lernen und Kompromisse zu finden. Dieser Mix von Mechanismen und Instrumenten ist eingebettet in ein Netzwerk von MedienvertreterInnen, Nichtregierungsorganisationen (NROs), Forschungseinrichtungen und Lobbygruppen. Erst ein derartiges Netzwerk von ExpertInnen und InteressensvertreterInnen erfüllt den PCD Prozess mit Leben. Darüber hinaus ist dieses idealtypische PCD System wiederum eingebettet in ein internationales und ein EU-Netz- und Regelwerk.

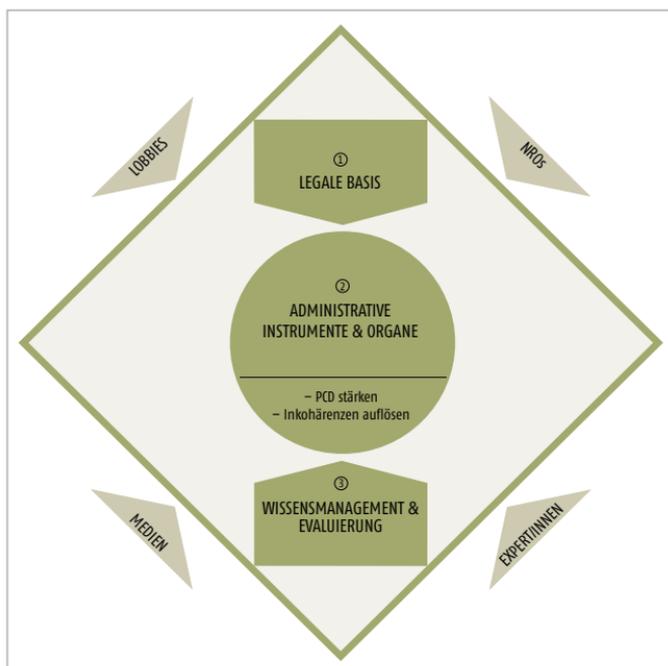


Abb. 1:

Das idealtypische PCD System

(Quelle: Adaptiert von ECDPM, 2003, 32^h)

4.3. Rolle der Abgeordneten

Im PCD System kommt den Abgeordneten eine Schlüsselrolle zu. Sie sind in der einzigartigen Position, PCD einfordern zu können, etwa indem sie Entschließungsanträge und parlamentarische Anfragen stellen, Enqueten einberufen, Jahresberichte von den zuständigen Ministerien einfordern, oder Studien und Evaluierungen in Auftrag geben. So kann das formelle Kohärenzsystem schrittweise institutionalisiert und in weiterer Folge auch Druck ausgeübt werden, um die Umsetzung von PCD Maßnahmen vorantreiben zu können.

In ihrer Funktion als legislative Instanz sollten ParlamentarierInnen die Interessen von Entwicklungsländern im Hinterkopf behalten, um aktiv an einer globalen Regierungsführung und am Aufbau eines nachhaltigen Systems mitzuwirken. Dazu gehören, wie bereits erwähnt, auch das Aufzeigen von Inkohärenzen und die Suche nach Lösungsansätzen und Kompromissen.

PCD sollte nicht nur im entwicklungspolitischen Unterausschuss angesiedelt sein. Da die Beschlüsse und Entscheidungen vieler Politikbereiche Auswirkungen auf Entwicklungsländer haben, besteht für alle Abgeordneten hier die Möglichkeit, Politik zum Besseren zu verändern, unabhängig davon in welchem Ausschuss sie sitzen.

So können zum Beispiel Abgeordnete, die nicht im entwicklungspolitischen Unterausschuss sind, viel erreichen indem sie Kohärenzfragen in ihren eigenen Ausschussbereichen aufwerfen, etwa bei den Themen Migration, Handel, Energie, Umwelt, Wissenschaft und Landwirtschaft.

Im Laufe von Sitzungen im Parlament können Abgeordnete als PCD PromotorInnen agieren und ihren KollegInnen und Regierungsmitglieder gegenüber immer wieder ausführen, dass es im Interesse

Österreichs und der EU ist, Gesetze und Entscheidungen zu verhindern, die Entwicklungsländern schaden. Das Hauptargument dabei ist, dass eine faire, kohärente und entwicklungsorientierte Strukturpolitik zum globalen Wohlstand beiträgt und somit auch einen Beitrag zur globalen sowie innerstaatlichen Stabilität leistet.

ParlamentarierInnen können PCD als Lernprozess aller Beteiligten wahrnehmen, mit einem gesamtheitlichen Ansatz auf Basis von fairen und gerechten Strukturen. Voneinander Lernen setzt die Bereitschaft zur Veränderung der eigenen Position und zum Kompromiss voraus. Aktives Suchen nach Kompromissen ermöglicht es, Konsensus über verschiedenen Sektoren hinweg zu bilden. Eine konsensorientierte Parlamentskultur ist der Kohärenz insgesamt zuträglich. Ansätze, die auf Dialog und Überzeugungsarbeit beruhen, sind effektiver als Methoden mit denen versucht wird, PCD mit Druck von oben umzusetzen. In diesem Prozess sollen Interessensgegensätze aufgezeigt und verhandelbar gemacht werden.

Weiters besteht die Schlüsselrolle der ParlamentarierInnen darin, das Netzwerk des PCD Systems knüpfen zu helfen und Informationsflüsse zur Zivilgesellschaft, den Forschungszentren und Medien offen zu halten. Diese Doppelrolle erfordert von ihnen den schwierigen Schritt, sich einerseits als Teil eines Lernsystems zu sehen, und andererseits auch als Kontrollinstanz zu agieren (vgl. Castermanns & Heintze 2007, 21^v).

4.4. PCD Fahrplan in drei Etappen

Die folgenden Empfehlungen für österreichische ParlamentarierInnen wurden zunächst von Best-Practice Beispielen aus anderen EU-Mitgliedsländern abgeleitet und darüber hinaus durch Interviewbefragungen im Parlament auf ihre Umsetzbarkeit in Österreich getestet.

In einem ersten Schritt wurden die jeweiligen PCD-Umsetzungsmodelle in Großbritannien, Schweden und den Niederlanden analysiert und Anleitungen für das österreichische Parlament formuliert. In einem weiteren Schritt wurden parlamentarische MitarbeiterInnen und BeamteInnen der Rechtsabteilung in persönlichen Interviews um ihre Stellungnahmen zu den Anleitungen gebeten. Schließlich wurde in einem dritten Schritt mittels der vorliegenden Ergebnisse der folgende PCD Fahrplan erstellt. Jede Maßnahme schließt mit einem konkreten Vorschlag oder einer Handlungsanweisung ab, die Abgeordnete aufgreifen sollen.

4.4.1. Kurzfristige Maßnahmen – Abgeordnete können bestehende Möglichkeiten nutzen, um für PCD aktiv zu werden

» Vernetzung parlamentarischer Ausschüsse und Zuweisung zu den relevanten Ausschüssen

Alle PCD relevanten Parlamentsausschüsse sollten zusammenarbeiten, da Entscheidungen mit einem breiten entwicklungsrelevanten Wirkungsgrad in einer Vielzahl von Ausschüssen getroffen werden können. EntscheidungsträgerInnen sämtlicher Politikbereiche sind dazu aufgefordert, internationale und nationale entwicklungspolitische Ziele zu unterstützen, denn ohne PCD kann Entwicklungszusammenarbeit nicht nachhaltig sein.

Deshalb ist es wichtig, dass jede Fraktion ihre entwicklungspolitischen SprecherInnen mit PCD betraut. Falls die Abgeordneten nicht Mitglieder oder Ersatzmitglieder in den jeweiligen Ausschüssen sind, haben sie durch das Instrument der Umnominierung die Möglichkeit, als „PCD VertreterInnen“ an anderen Ausschüssen teilzunehmen und somit auch ein Stimmrecht.

Weiters können Abgeordnete aber auch als BeraterInnen zu einem Ausschuss hinzugezogen werden, ohne dass Sie Mitglieder sind. In diesem Fall haben sie zwar ein Anwesenheits- und Rederecht, jedoch kein Stimmrecht.

So können beispielsweise Mitglieder des entwicklungspolitischen Unterausschusses am Landwirtschaftsausschuss teilnehmen, wenn es um die Diskussion der Agrarsubventionen geht, oder Mitglieder des Wissenschaftsausschusses an den Sitzungen des Budgetausschusses, wenn es um die Ausgaben im Wissenschaftsbereich geht.

Alle Fraktionen sind aufgerufen, relevante Expertise aufzubauen und diese mittels Ummeldungen und Teilnahme an den PCD-relevanten Ausschüssen einfließen zu lassen.

Darüber hinaus könnte der/die PräsidentIn bei der Zuweisung von PCD-relevanten Anträgen und Gesetzesentwürfen an betreffende Ausschüsse eine zusätzlich unterstützende Rolle einnehmen.

» PCD Studie

Die Umsetzung von PCD bedeutet in der Praxis, dass Kompromisse zwischen unterschiedlichen Politikinteressen ausgehandelt werden müssen. Dies ist nur möglich, wenn ausreichend SpezialistInnen mit sektorübergreifender Expertise verfügbar sind. Einerseits erfordert

dies die Bereitstellung von finanziellen und personellen Ressourcen für den Aufbau von PCD Kapazitäten innerhalb des BMeiA. Andererseits braucht es ein internes Wissensmanagementsystem innerhalb der Ministerien, das Studien, Ergebnisse und *Best Practices* effektiv verteilen kann. In dieses System sollten auch WissenschaftlerInnen und Forschungseinrichtungen eingebunden sein.

Ein erster Schritt für den Aufbau eines umfassenden PCD-Systems ist die Durchführung einer Studie unter Einbeziehung aller staatlichen und nicht-staatlichen PCD AkteurInnen. Zielsetzung der Studie soll ein auf das österreichische System zugeschnittenes Umsetzungsmodell unter Berücksichtigung der bestehenden Mechanismen und der politischen Machbarkeit sein.

Der Nationalrat könnte die/den AußenministerIn per Entschlußantrag auffordern, eine PCD Studie durchführen zu lassen. Im Rahmen der Studie sollen Problemfelder analysiert, der Status Quo des österreichischen PCD Netzwerks bewertet, und gemeinsam mit den Beteiligten konkrete Umsetzungsvorschläge erarbeitet werden.

In Schweden beispielsweise hat das *Parliamentary Committee on Swedish Global Development Policy* einen sehr umfangreichen Forschungs- und Diskussionsprozess in Gang gesetzt, um die Basis für eine hohe Verpflichtung zu PCD im Parlament zu schaffen.

BEST PRACTICE 1: PCD Studie für das schwedische Parlament^{vi}

Sweden's Policy for Global Development is based on the findings and recommendations of the parliamentary committee 'The Parliamentary Committee on Swedish Global Development Policy' (2000-2002) and its final report, 'A more Equitable World without Poverty', submitted to the government in April 2002. The committee was tasked with providing a basis for a broad agreement in parliament as well as among popular movement and the public on how development policy and development cooperation should be organised in the 21st century. To do this the committee organised some thirty external events such as meetings, hearings and conferences. The committee also visited a number of partner countries and commissioned background research, which among other outcomes resulted in 50 reports and an interactive website.

» Strukturierter Dialog mit zivilgesellschaftlichen Organisationen

Erfolgreiche Koordinierung von Politik beginnt mit dem Aufzeigen und Thematisieren von Inkohärenzen. Oft sind es zivilgesellschaftliche Organisationen mit direktem Zugang zu Entwicklungsländern, die Einsichten in Inkohärenzen und deren Auswirkungen auf die soziale, wirtschaftliche und politische Entwicklung haben. Deshalb ist es wichtig, diese AkteurInnen in den Prozess durch regelmäßige Konsultation und Diskussion mit ein zu beziehen. Bestehende Foren können hierfür effektiv genutzt werden.

Der politische Wille ist ein zentrales Element in den Bemühungen um PCD. Ist er einmal gebildet, soll man aber nicht annehmen, dass

er von sich aus weiter besteht. Um politischen Willen und PCD Verpflichtungen auf hohem Niveau zu erzeugen und zu erhalten, bedarf es neben dem aktiven Engagement der ParlamentarierInnen der ständigen Intervention der entwicklungspolitischen NROs und der Medien. Da entwicklungspolitische Interessen stets Gefahr laufen von stärkeren innen- und außenpolitischen Interessen verdrängt zu werden, sind strategische Allianzen mit anderen Gruppen der Zivilgesellschaft wichtig.

Abgeordnete sollten einen regelmäßigen, strukturierten Dialog mit dem Dachverband entwicklungspolitischer NROs, dem Verbraucher- und Umweltschutz, Forschungs- und Bildungsinstitutionen, Universitäten und Aktionsnetzwerken halten und Konsultationen mit den kohärenzrelevanten parlamentarischen Ausschüssen organisieren.

Auch die Möglichkeit, „Sachverständige oder Auskunftspersonen“ aus dem entwicklungspolitischen Umfeld in die parlamentarischen Ausschüsse oder Enqueten einzuladen, sollte mehr genutzt werden.

4.4.2. Mittelfristige Maßnahmen – Abgeordnete fordern neue Instrumente und Mechanismen für die Umsetzung von PCD ein

» PCD Passus in Vorblättern von Gesetzesentwürfen

ParlamentarierInnen sollen koordinierte Entscheidungsgrundlagen einfordern, die auch eine Folgenabschätzung von Politikmaßnahmen auf Entwicklungsländer und Entwicklungsprozesse mit einbeziehen. Deshalb ist es wichtig, ein Bewusstsein für PCD unter den ParlamentarierInnen zu schaffen und Fachkenntnisse aufzubauen. Vorblätter sind ein effektives Instrument, um sich rasch einen Überblick über Gesetzesentwürfe, Regierungsvorlagen und deren Aus-

wirkungen machen zu können. Sie gewährleisten auch, dass sich alle Ministerien mit PCD auseinandersetzen müssen. Ein sehr bedeutender Aspekt dabei ist, dass eine Sensibilisierung für die Thematik stattfindet.

Der Nationalrat sollte per Entschließungsantrag an die Regierung appellieren, einen entsprechenden Passus in die Vorblätter für Gesetzesentwürfe aufzunehmen. Die Mindeststandards und Kriterien für einen effektiven Begutachtungsprozess sollen von den Verwaltungen der jeweiligen Ressorts durch das Hinzuziehen von Fachexpertise erarbeitet werden.

» PCD Fortschrittsbericht bis Sommer 2009

Ein Jahresbericht der BundesministerInnen an das Parlament, der die Fortschritte und Rückläufe im PCD Umsetzungsprozess zusammenfasst, stellt ein effektives Instrument dar, um das Thema in den relevanten Ministerien schrittweise besser zu verankern. Im Prozess der Auseinandersetzung mit dem Fortschrittsbericht werden Erfahrungen mit anderen Ministerien ausgetauscht, Netzwerke gebildet und Wissen aufgebaut. Auf diesem Wege werden Kompetenzen und *Know-how* gebildet, die für die technische Koordination mit anderen Ministerien notwendig sind.

Dem BMeiA kommt die Aufgabe zu, die einzelnen Berichte der BundesministerInnen einzuholen und in einen Bericht zusammenzufassen. Damit der Bericht allerdings nicht zur „Pflichtübung“ wird, sollen Richtlinien und PCD Kriterien durch das Hinzuziehen wissenschaftlicher Fachexpertise und in Absprache mit dem Parlament erstellt werden. Ein erster PCD Fortschrittsbericht der MinisterInnen könnte noch vor dem im November 2009 fälligen EU PCD Bericht der Europäischen Kommission an das Parlament

ergehen und an den zuständigen Ausschuss im Nationalrat verwiesen werden.

Der/die AußenministerIn sollte direkt an den Nationalrat Bericht erstatten. Somit wäre der Bericht Verhandlungsgegenstand und müsste entweder im zuständigen Ausschuss oder im Plenum erledigt werden. Die Berichte der einzelnen BundesministerInnen sollten den Abgeordneten gemeinsam mit dem vom BMeiA verfassten Gesamtbericht vorgelegt werden.

Der Nationalrat sollte per Entschließungsantrag einen jährlichen PCD Fortschrittsbericht von den BundesministerInnen einfordern.

Die Erfahrungen in Schweden haben gezeigt, dass ein PCD Jahresbericht ein effektives Instrument darstellt, um die relevanten Ministerien mit dem Thema vertraut zu machen.

BEST PRACTICE 2: PCD Jahresbericht in Schweden^{vii}

A working group covering all ministries and departments contributing to the annual report (usually representing a total of 7 ministries including some 15 departments) has been called in before, during and after the work with the annual report to the parliament.

Parliament has decided that government should deliver annual reports on the implementation of the Policy for Global Development. So far three reports have been submitted to parliament, the latest on May 24th 2006. These reports are the result of an interactive process whereby different policy areas provide the input upon which a text is drafted by the Development Policy Department and negotiated with the other policy areas through joint preparation (consultation and joint

decision-making within the government offices). The annual report, and the process of putting it together, has proven to be an important process through which different policy areas are forced to formulate themselves in "PCD-terms" leading to a process whereby a more coherent policy slowly develops. The process itself has contributed to increasing levels of ownership of PCD among different policy areas, networking and sharing of information between policy areas as well as creating a 'knowledge base' on this matter, which has led to the improving quality of the reports.

A recent evaluation study by ECDPM on the Swedish Policy for Global Development as a mechanism for promoting PCD concluded that: "Whereas the first progress report in 2004 was widely considered to be a product of the Ministry of Foreign Affairs's Department for Development Policy and wasn't regarded as truly representing a whole-of-government report, the most recent progress report of May 2006 showed quite some progress:

- » During the drafting of the report, key persons from different ministries and departments within the Ministry of Foreign Affairs were involved. Although the quality of the contributions differed, the involvement was still relatively high compared to earlier years.
- » People also started putting more demands, and were more involved in what 'they' as government were reporting.
- » It was also remarked that these processual differences between the ways in which the progress reports were formulated can also partly be explained by the fact that the Department for Development Policy initially needed to be more 'visible' in the work, in order to earn legitimacy among government actors.

» PCD Aktionsplan und unabhängiges Monitoring- und Evaluierungssystem

Für die Umsetzung von PCD ist ein Aktionsplan mit klaren Zielsetzungen unumgänglich. Dieser Plan beinhaltet auch eine langfristige Netzwerk- und Kommunikationsstrategie, die notwendig ist, um dem Thema die nötige öffentliche Aufmerksamkeit zu verschaffen. Der Druck vonseiten der Öffentlichkeit wird wiederum den politischen Willen, PCD umzusetzen, stärken. Weiters sieht der Aktionsplan den Aufbau eines Monitoring- und Evaluierungssystems vor, das regelmäßig die PCD Fortschritte aller Beteiligten bewertet.

Der Nationalrat sollte per Entschließungsantrag einen Aktionsplan, der vom BMeiA und der ADA ausgearbeitet werden sollte, und die Institutionalisierung eines unabhängigen Monitoring- und Evaluierungssystems einfordern. Die Evaluierungsergebnisse sollen dem Parlament in Form von Berichten und einem strukturierten Dialog präsentiert und auf einer Website der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

4.4.3. Langfristige Maßnahmen – Abgeordnete fordern die Regierung auf, PCD zu institutionalisieren

» PCD Abteilung im BMeiA

Ein Kernproblem bei der Umsetzung von PCD ist das Erkennen von Zielkonflikten und das Erarbeiten von Kompromissvorschlägen. Dies erfordert einerseits ExpertInnenwissen und andererseits Verhandlungsfähigkeit. Deshalb ist ein für PCD verantwortliches Kompetenzzentrum im Hinblick auf die Umsetzungsmöglichkeiten von enormer Bedeutung. Sektorenübergreifendes Fachwissen der Sektion VII des BMeiA und der ADA soll genutzt werden, um einen Pool von PCD SpezialistInnen zu schaffen.

Der Nationalrat sollte per Entschließungsantrag den/die AußenministerIn auffordern, eine PCD Abteilung im BMeiA in Kooperation mit der ADA einzurichten, um sämtliche PCD relevanten Themen behandeln zu können und Lösungsansätze zu erarbeiten. Die PCD Abteilung soll in enger Zusammenarbeit mit dem Bundeskanzleramt die jeweiligen Strategien der einzelnen Ministerien koordinieren.

In den Niederlanden gibt es eine eigene Abteilung für PCD im Außenministerium, die dem Außen- und Entwicklungsministerium direkt untersteht. Die PCD Fortschrittsberichte ergehen vom Kabinett ans Parlament.

BEST PRACTICE 3: PCD Abteilung der Niederlande^{viii}

In May 2002 a PCD Unit was set up within the Ministry of Foreign Affairs, reporting directly to the Director-General for International Cooperation and the Minister for Development Cooperation. It has a staff of 6 and works closely with other divisions within the Ministry of Foreign Affairs in project teams on specific coherence dossiers. The unit employs three mutually reinforcing intervention strategies with a strong EU focus:

- » Across-the-board screening of EU legislative proposals and positions on their impact on developing countries and poverty reduction and incorporation of development friendly positions into Dutch standpoints in Brussels.
- » Pro-active focus on specific PCD dossiers with Ministry of Foreign Affairs project teams that may also involve the rel-

evant department and seeking alliances with like-minded member states and other stakeholders.

- » Promoting general awareness of PCD at national, EU and international level, independent monitoring of OECD countries' efforts and stimulating research on actual impact in developing countries.

A progress report is sent to parliament by cabinet on an annual basis, in addition to a two-yearly report on the Dutch contributions towards realising MDGs 7 and 8.

» StaatssekretärIn für Entwicklung und PCD

In Ländern wo der Entwicklungspolitik ein eigenes Staatssekretariat oder Ministerium zugeteilt wird, herrscht ein sehr proaktives PCD-Management vor, was sich positiv auf die Erzielung von Fortschritten auswirkt. Hat der/die VertreterIn der Entwicklungspolitik den Rang eines Ministers, Staatssekretärs oder eines Regierungskoordinators, erreicht PCD das höchstmögliche Gewicht. Auch mit einer Verankerung im Außenministerium kann viel erreicht werden, vorausgesetzt der Entwicklungspolitik und PCD wird die entsprechende Priorität eingeräumt.

Die Abgeordneten sollten die Forderung nach einem/r StaatssekretärIn oder einem/r RegierungskoordinatorIn für Entwicklung in ihren Parteien unterstützen.

Im Vereinigten Königreich wird PCD durch die institutionelle Verankerung im gut ausgestatteten *Department for International*

Development (DFID), welches vom Staatssekretär für internationale Entwicklung vertreten wird, oberste politische Priorität eingeräumt.

BEST PRACTICE 4: DFIDs PCD Führung in Großbritannien^{ix}

The International Development (Reporting and Transparency) Act 2006 requires the Secretary of State for International Development to report to parliament each year on the effects of policies and programmes of government departments on sustainable development. This requires reporting on a range of PCD areas and has been included in the Department for International Development's (DFID) 2007 Departmental Report.

There is no single department or unit in charge of coordinating and monitoring PCD. The Cabinet Office, a small ministry that coordinates policy and strategy across government and directly supports the Prime Minister, has a role in promoting general coherence across UK Government departments. Staff within DFID's Global Development Effectiveness Division and European Union Department seeks to promote PCD and support annual reporting on PCD for the UK parliament.

DFID staff coordinates reporting on PCD issues involving other government departments' policies to be published in DFID's annual development report to parliament. Staff has also aimed to promote PCD by funding studies exploring current and future PCD issues and sharing this information with other government departments as well as member states and EU colleagues. Staff is currently exploring opportunities to develop an informal PCD network across government ministries.

There is an over-arching political commitment to PCD in the UK involving groups of ministries accountable for specific joint targets and government as a whole annually accountable to parliament. A number of ministries show a steady and evolving commitment to driving a PCD approach on areas such as trade, agriculture, fisheries and climate change.

- i McLean Hilker, Lindsey (2004): A comparative analysis of institutional mechanisms to promote policy coherence for development. Case study synthesis: The European Community, United States and Japan. Paper prepared for the OECD policy workshop Institutional Approaches to Policy Coherence for Development, 18–19 May 2004
- ii ECDPM, ICEI & PARTICP GmbH (2007): Evaluation of the EU Institutions & Member States' Mechanisms for Promoting Policy Coherence for Development', Studies in European Development Co-operation Evaluation No.7, European Union
- iii Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (2007): Dreijahres-Programm der österreichischen Entwicklungspolitik 2007–2009, Fortschreibung 2007
- iv Siehe ii
- v Castermans, Rachel & Peter Heintze eds. (2007): Policy Coherence for Development: A Practical Guide. Evert Vermeer Foundation. Amsterdam
- vi Preparation of the 2007 EU Report on Policy Coherence for Development. Questionnaire. Sweden
- vii Siehe v
- viii Preparation of the 2007 EU Report on Policy Coherence for Development. Response of the Netherlands to the Questionnaire
- ix Preparation of the 2007 EU Report on Policy Coherence for Development. Questionnaire. United Kingdom





DIALOGUE...

KAPITEL 5

Zusammenfassung

Policy Coherence for Development (PCD) ist eine interdependente und umfassende Thematik, der, gemessen an ihren weit reichenden Auswirkungen, in der internationalen und nationalen Politik gegenwärtig zu wenig Gewicht beigemessen wird. Die vorliegende Broschüre ist ein Beitrag zur Sensibilisierung vor allem der Verantwortlichen auf politischer Ebene, aber auch aus der Wirtschaft und Zivilgesellschaft, um PCD als integralen Bestandteil aller relevanten internationalen und nationalen Politikprozesse nachhaltig zu verankern.

In ihren Beiträgen betonen die AutorInnen dieser Broschüre die Bedeutung von PCD für die Erreichung der MDGs und somit für eine nachhaltige globale Entwicklung in Richtung Stabilität und Wohlstand. Eine inkohärente Politik hat nicht nur bei unseren Partnern im Süden negative Auswirkungen auf deren Entwicklung, sondern trägt im Norden zur Ressourcenverschwendung und zum Verlust von politischer Glaubwürdigkeit bei. Der Nutzen und die positiven Auswirkungen für alle Menschen in den einzelnen Nationen, Regionen und Kontinenten unserer Welt sind dem Prozess der PCD immanent. In diesem Sinne ist die Broschüre ein Plädoyer dafür, dass sich VerantwortungsträgerInnen weltweit dazu bekennen, PCD verstärkt in die Tagespolitik einfließen und somit zu einer Selbstverständlichkeit werden lassen.

Entwicklungspolitik allein genügt nicht, um den heutigen globalen Herausforderungen zu begegnen, die immer weniger an nationalen Grenzen festzumachen sind und somit eine internationale Zusammenarbeit erfordern. PCD hingegen kann durch seinen prozesshaften Charakter, in dem Politiken aufeinander abgestimmt und Synergien einzelner Bereiche genutzt werden, als ein innovatives und weit reichendes Instrument der Entwicklungszusammenarbeit angesehen werden.

Die Richtlinien und gesetzlichen Grundlagen für die Verfolgung von PCD wurden auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene bereits geschaffen.

Die EU, die als Vorreiter in Sachen PCD anzusehen ist, legt in ihren Dokumenten starkes Augenmerk auf Maßnahmen zur Förderung von Kohärenz in verschiedenen Politikbereichen und initiierte die Einsetzung verschiedener Instrumente zur Realisierung der politischen Verpflichtung hinsichtlich PCD, aber auch der Überprüfung von Einhaltung und Fortschritt bei der Umsetzung von PCD. In Österreich ist der politische Auftrag zu PCD gesetzlich verankert. Das Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik ist dabei das wirkungsvollste Instrument zur Koordinierung von PCD.

Die Schaffung einer legalen Basis ist zwar eine Voraussetzung aber keine ausreichende Maßnahme für ein funktionierendes und nachhaltiges PCD System. Es benötigt effektive administrative Instrumente und Organe, sowie Maßnahmen des Wissensmanagements und der Evaluierung von PCD auf allen Ebenen. Ein derartiges System fördert den Prozesscharakter und gewährleistet eine kontinuierliche Weiterentwicklung von PCD.

In diesem Zusammenhang haben einige europäische Länder bereits wirkungsvolle Konzepte vorgelegt, wie beispielsweise die Niederlande mit der Einrichtung einer eigenen PCD-Abteilung im für Entwicklungspolitik zuständigen Ministerium. Im österreichischen Kontext könnten zunächst die bereits existierenden Organe und Mechanismen verstärkt und systematischer genutzt werden.

In Österreich befassen sich verschiedene Organe und Mechanismen mit Kohärenz im Allgemeinen und PCD im Speziellen. Abgeordneten kommt in ihren Funktionen als GesetzgeberInnen sowie als Kontrollorgan der Regierung eine bedeutende Rolle im PCD Prozess zu.

Sie sind es, die inkohärente Politik aufzeigen und Lösungsansätze erarbeiten sowie entsprechende Maßnahmen forcieren sollen.

Es ist an ihnen, an prominenter Stelle mitzuhelfen, das Netzwerk des PCD-Systems zu knüpfen. Hier weist die bestehende Struktur jedoch Defizite auf, denen durch ein pro-aktives Kohärenzmanagement entgegengewirkt werden muss.

Die in der Broschüre vorgeschlagenen Handlungsmaßnahmen sollen dabei als Leitfaden dienen, die die ParlamentarierInnen dabei unterstützen sollen, ihrer Schlüsselrolle bei der Errichtung eines nachhaltigen PCD-Systems nach zu kommen. Diese besteht im Einfordern von PCD bei relevanten politischen Stellen in der Regierung und im Parlament, im Agieren als Schnittstelle für die Zusammenarbeit mit NROs, der Zivilgesellschaft und den Medien, aber auch in der Schaffung und Aufrechterhaltung des politischen Willens zu PCD. Dadurch kann PCD schrittweise an die spezifischen Anforderungen adaptiert und in der Folge institutionalisiert werden.

Schlussendlich ist es wichtig, die Tatsache im Bewusstsein aller Beteiligten zu erhalten, dass eine faire und kohärente Politik zur globalen wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Entwicklung beiträgt und nur dadurch auch langfristig und nachhaltig innerstaatliche/r Stabilität und Wohlstand gewährleistet werden kann.

Die Collagen

Der zweite Blick ist es, den wir auf die Welt legen sollen.

Hinsehen und versuchen zu verstehen, wie die Vorgänge in einer immer komplexer werdenden Welt ablaufen, ist die Aufgabe eines jeden von uns. Der Wechsel vom abstrakten Überblick zur bewussten Wahrnehmung der Details wird immer wichtiger – wie auch die vielschichtigen Zusammenhänge zu ergründen.

So sind die Collagen bewusst multi-symbolisch aufgebaut und zeigen ein Netz aus Zeichen und Zusammenhängen. Bei näherem Hinsehen entdecken Sie vielleicht die eine oder andere Wahrheit für sich selbst.

Eine vollkommene Entschlüsselung ist jedoch nicht das Ziel – vielmehr möchten wir eine Auseinandersetzung und einen Diskurs anregen.

Agentur kest, 2008

www.nordsued-dialog.org

1. H&M gta waku d'nyam
dare aidi ni ghana

